

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE

SUR LA CONSTITUTION

DE LA

RÉPUBLIQUE PORTUGAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Vendredi 29 Janvier 1915, à 3 heures de l'après-midi

PAR

I. MANY

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : M. LARNAUDE, professeur.
M. JOSEPH BARTHÉLEMY, professeur-agrégé.*



LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY

Année M^{son} Larose et Forcel
LÉON TENIN, Directeur
22, Rue Soufflot, PARIS - 5^e Arr.

1915

Thèse Paris

1915



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550409_0054

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

ÉTUDE CRITIQUE

SUR LA CONSTITUTION

DE LA

RÉPUBLIQUE PORTUGAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Vendredi 29 Janvier 1915, à 3 heures de l'après-midi

PAR

I. MANY

Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*.

Suffragants } M. LARNAUDE, *professeur*.
 } M. JOSEPH BARTHÉLEMY, *professeur-agrégé*.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

Année M^{me} Larose et Forcel

LÉON TENIN, *Directeur*

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e Arr.

1915



ÉTUDE CRITIQUE

DE LA CONSTITUTION

DE LA

RÉPUBLIQUE PORTUGAISE

INTRODUCTION

§ 1. — ORIGINES DU DROIT CONSTITUTIONNEL PORTUGAIS

Les plus anciens documents du droit public portugais sont les lois de Lamego délibérées en 1143 par les Cortès du petit Royaume. Ces lois, en même temps qu'elles confirmaient le titre de roi du Portugal pris par Alphonse I^{er} après la victoire décisive sur les Maures à la bataille d'Ourique en 1143, déterminaient la successibilité au trône, la constitution de la noblesse et celle des États Généraux.

Après l'affranchissement du Portugal de la domination espagnole (1640), les États remirent en vigueur les lois de Lamego; mais les Cortès se réunirent de

plus en plus rarement, et c'est de 1822 que datent vraiment les réformes constitutionnelles dans l'État lusitanien. En 1822, au retour du Brésil de Jean VI, des Cortès furent réunies, qui votèrent une constitution ; elle était copiée sur celle que les Cortès de Cadix avaient donnée à l'Espagne quelques années plus tôt en 1812. Comme celle de Cadix, d'ailleurs, la Constitution portugaise devait être éphémère. La Restauration de 1823 dans le Royaume voisin eut pour conséquence à Lisbonne de ramener au pouvoir les « absolutistes ».

Plus tard, à la suite d'événements que nous n'avons pas à rappeler, la reine Maria da Gloria promulga la « Carta Constitucional » de juillet 1826, analogue à la Charte « octroyée » en 1814 par Louis XVIII. A la suite d'une révolution, la « Carta » fut modifiée en 1836 dans un sens libéral. Mais quatre ans après, la Charte de 1826 fut rétablie. En 1852, à la suite d'une autre Révolution, un acte additionnel modifia la charte dans un sens libéral. Il en fut ainsi de même en 1885.

§ 2. — LA CONSTITUTION RÉPUBLICAINE ET SES CARACTÈRES GÉNÉRAUX

Le 5 octobre 1910, une Révolution renversa la monarchie et lui substitua la république. Le gouvernement provisoire, chargé de l'administration du

pays jusqu'à la réunion d'une Constituante, rendit un grand nombre de décrets, entre autres celui du 14 mars 1911 et celui du 5 avril de la même année qui contiennent les règles à observer dans l'élection des députés à l'Assemblée Constituante. Les élections eurent lieu le 28 mai et la Constituante se réunit le 19 juin 1911. Dans cette première séance, elle sanctionna l'œuvre de la Révolution du 5 octobre en décrétant l'abolition de la monarchie au Portugal et en proclamant la République démocratique. L'espoir des membres du gouvernement provisoire avait été de se mettre d'accord sur un projet de constitution que la Constituante, dans l'élan de ses premières séances, aurait voté après un rapide examen. Ils ne purent s'entendre et laissèrent à la Constituante l'initiative du projet. Une Commission fut chargée d'élaborer un projet de Constitution. Ce projet fut présenté à la séance du 3 juillet 1911, comme une formule conciliatrice, qui, tout en respectant les principes démocratiques, ne lésait point les intérêts nationaux. Il avait des tendances nettement présidentielles, en harmonie avec le système américain : distinctions des trois pouvoirs ; deux Chambres : l'une, élue au suffrage direct et nommée Conseil National ; l'autre, élue par les Chambres municipales et nommée Conseil des Municipales ; un président de la République, élu pour quatre ans par les deux Chambres réunies en Congrès, avec le pouvoir de nommer et de congédier librement

les ministres ne paraissant pas au Parlement, mais obligés de répondre par des messages à toutes les questions que les Chambres leur poseraient et de comparaître devant les commissions parlementaires; responsabilité du président et des ministres devant le Haut Tribunal de Justice et d'un jury de vingt et un membres.

Ce projet a été assez mal accueilli par la Constituante et la majorité de la presse. Au cours de la longue discussion qui s'est ouverte sur ce projet, il a été manifeste que l'Assemblée Constituante, sollicitée en sens divers par les idées américaines ou des idées suisses en matière constitutionnelle, était ramenée par sa pente naturelle vers les idées dont s'inspirent les lois constitutionnelles françaises. Sur un point notamment à travers bien des hésitations, la pensée de l'Assemblée s'est dégagée : la République portugaise serait unitaire et non fédérale, parlementaire et non présidentielle; les ministres devront se maintenir en contact permanent avec les Chambres et justifier leurs actes devant elles.

La Commission dont le projet se trouvait ainsi atteint dans quelques unes de ses bases a été invitée à le reprendre pour le remanier d'après les idées auxquelles l'Assemblée avait paru acquise. Ainsi refondu, le projet est retourné à l'Assemblée.

Avec de légères retouches, l'Assemblée a voté le

Chapitre I^{er} sous ce titre : « De la forme du gouvernement et du territoire de la Nation Portugaise ». Elle a estimé que le Chapitre II (Comment on acquiert, perd ou recouvre la qualité de citoyen portugais) n'avait pas dans la Constitution sa véritable place. Elle en a décidé l'élimination. Elle s'est engagée dans la discussion du Chapitre III (Des droits et des garanties individuelles) . Là encore, l'Assemblée a dû entrer en lutte contre la tendance qu'ont eue les rédacteurs du projet à tout faire tenir dans la Constitution — jusqu'à un code de procédure. Les articles 16, 21, 22 et 23 lui ont paru encombrer la loi fondamentale de l'État. Un article 12 déclarait : « La République assurera l'éducation progressive de la femme de manière à lui permettre l'exercice de la capacité politique et civile. » La Constitution ne parlera pas du vote des femmes. L'article 8 a été également l'objet d'une condamnation pure et simple. Il portait : « Le culte privé ou domestique d'une religion quelconque est absolument libre et indépendant de restrictions légales. » L'article éveilla quelque ombrage. A la faveur de cette disposition, certains éléments des congrégations dissoutes n'allaient-ils pas pouvoir se reconstituer?... Il parut plus sûr d'écarter ce danger.

Après beaucoup de suppressions et de remaniements, la discussion prit fin le 21 août 1911, date que porte la Constitution.

On ne peut parcourir, dans le texte de la Constitu-

tion, la série des articles groupés sous divers titres, sans être frappé de l'autorité que le droit constitutionnel français a prise sur l'esprit des constituants portugais. Il y a là un nouveau témoignage du rang que la France occupe dans les sympathies intellectuelles de ce peuple. Il faut noter toutefois que sur certains points, le législateur portugais s'écarte brusquement du modèle français pour aller s'inspirer des principes américains en droit constitutionnel, particulièrement de la Constitution brésilienne.

La Constitution brésilienne est considérée par les auteurs portugais comme une des mieux faites des constitutions républicaines. Et il est évident que les institutions politiques d'un peuple qui a eu jusqu'en 1822 une histoire commune avec le peuple portugais, ne pouvait pas manquer d'influencer les constituants portugais. On ne rompit pas non plus complètement avec les traditions politiques contenues dans les constitutions antérieures, quoiqu'il s'agit d'établir une nouvelle forme de gouvernement. Les institutions politiques d'un peuple sont en effet l'œuvre du temps et non pas la création arbitraire des hommes et elles ne peuvent avoir une existence durable que si elles tiennent compte du passé. C'est pour avoir méconnu cette vérité que les constitutions politiques de la Révolution française qui n'étaient que des constructions purement abstraites, n'ont eu qu'une durée éphémère.

La Constitution de la République portugaise comprend sept titres :

Titre I. — De la forme du gouvernement et du territoire de la Nation portugaise.

Titre II. — Des droits et garanties individuelles.

Titre III. — De la souveraineté et des pouvoirs de l'État.

Titre IV. — Des institutions locales administratives.

Titre V. — De l'administration des provinces ultramarines.

Titre VI. — Dispositions générales.

Titre VII. — De la révision constitutionnelle.

Enfin, la Constitution comprend quelques dispositions transitoires.

Comme on le voit, la Constitution portugaise traite des libertés individuelles avant de s'occuper de l'organisation des pouvoirs. Il n'en était pas ainsi dans le projet de la Commission. La Constituante a jugé avec raison que les droits individuels forment la base essentielle des sociétés modernes, et les pouvoirs publics n'ont en définitive d'autre mission que la protection de ces droits. L'État n'a le droit de faire rien qui puisse empêcher l'individu de développer librement son activité. Il peut sans doute pour assurer la vie de la société, régulariser les manifestations de l'activité des individus. Mais dans l'exercice de cette fonction, l'État rencontre certaines limites constituées par les

droits et garanties individuelles. Ces droits et ces garanties doivent donc être consignés au début même de la constitution politique d'un peuple.

La place réservée dans les constitutions aux libertés individuelles n'a pas d'ailleurs une importance pratique. Les systèmes les plus divers sont adoptés à ce sujet par les constitutions des peuples modernes. Il y en a même comme les lois constitutionnelles françaises de 1875 qui sont muettes sur ce point. Ce qui ne veut pas dire que la France répudie les principes de 1789. Tout au contraire. Ces principes ont tellement pénétré dans la conscience nationale, qu'on ne sent plus le besoin de les proclamer.

Notre étude sur la Constitution portugaise ne comprendra que les titres I, III et VII de cette constitution. Les matières traitées sous ces différents titres sont essentielles à toutes les constitutions. Quant aux autres dispositions, quelque importantes qu'elles soient, pouvaient ne pas figurer dans la loi fondamentale de la République. D'ailleurs, la plupart de ces dispositions sont subordonnées à la mise en vigueur des lois spéciales. Pour obvier à ce qu'elles ne restent ainsi lettre morte, l'article 85 de la Constitution oblige la première législature à voter sept lois déterminées, en séances alternées avec le budget et autres mesures urgentes; ces sept lois sont : 1^o la loi sur la responsabilité ministérielle; 2^o le code administratif (loi muni-

cipale); 3^o la loi organique des colonies; 4^o la loi sur l'organisatoïn judiciaire; 5^o la loi contre le cumul des fonctions publiques; 6^o la loi électorale; 7^o la loi sur les incompatibilités politiques.

Les trois titres de la Constitution que nous nous proposons d'étudier nous fournit la division de notre ouvrage en trois parties fondamentales :

I^{re} Partie : De la forme du gouvernement et du territoire de la nation portugaise.

II^e Partie : De la souveraineté et des pouvoirs de l'État.

III^e Partie : De la révision constitutionnelle.

PREMIÈRE PARTIE

DE LA FORME DU GOUVERNEMENT ET DU TERRITOIRE DE LA NATION PORTUGAISE

CHAPITRE PREMIER

De la forme du Gouvernement

L'article 1^{er} de la Constitution est ainsi conçu :

« La Nation portugaise, organisée en état unitaire, adopte comme forme de gouvernement la République, dans les termes de cette Constitution. »

Le projet primitif déclarait que la Nation portugaise s'organisait en République « démocratique ». Mais dans la discussion du projet, des divergences se sont produites au sein de l'Assemblée constituante quant aux caractéristiques de cette forme de république. Les uns considéraient comme république démocratique, celle dans laquelle les pouvoirs de l'État sont directement exercés par le peuple. D'autres considéraient comme république démocratique celle dans laquelle la souveraineté appartient à la généralité des citoyens. Pour d'autres enfin, la république démocratique n'était autre que la république parlementaire.

La question a été résolue en supprimant le mot démocratique comme étant un terme vague, pouvant donner lieu à des malentendus. Ce terme, en effet, a changé de sens. L'expression « démocratie » dans le sens classique du terme, s'opposait à « aristocratie » et signifiait la participation de la masse ou d'une grande partie des citoyens aux affaires publiques. Mais au cours du XIX^e siècle, l'expression « démocratie » tend à désigner exclusivement la forme du gouvernement qui comporte l'action directe du peuple comme la République Helvétique.

Or, il est certain que la Constitution portugaise n'a pas consacré un semblable régime. Si elle admet dans son article 66, l'exercice du referendum, c'est seulement à propos des institutions locales administratives ; c'est dire qu'elle ne consacre pas le referendum politique qui est l'âme du régime démocratique suisse.

Voyons maintenant, si par l'étude des rapports publics, nous pouvons préciser le type du gouvernement républicain adopté par la Constitution portugaise. Ce n'est certainement pas un gouvernement présidentiel dont le type classique est offert par la Constitution des États-Unis. Ce qui caractérise, en effet, ce régime, c'est que : 1^o l'exercice du pouvoir exécutif appartient au Président de la République, les ministres n'ayant qu'un caractère administratif et étant indépendants du Parlement ; 2^o le Président est respon-

sable; 3^o le Président est élu directement ou indirectement par le peuple. Dans la Constitution portugaise, nous ne trouvons aucun de ces caractères. L'article 36 porte en effet que le pouvoir exécutif est exercé par le Président *et* les Ministres. Le Président n'est pas responsable des actes d'administration accomplis par les Ministres (art. 55). Les Ministres sont responsables des actes qu'ils pratiquent ou qu'ils légalisent (art. 51). Enfin, le Président est élu par le Congrès en session spéciale (art. 38),

Le projet primitif, nous l'avons déjà dit, avait au contraire, des tendances nettement présidentielles. L'Assemblée Nationale a estimé avec raison que le régime américain ne pouvait convenir qu'aux pays fédéraux et non aux pays unitaires. De plus, a-t-on fait remarquer, la dictature dont on a tant souffert sous le régime déchu est plus possible sous un gouvernement présidentiel où un seul individu est investi de grands pouvoirs. L'Assemblée Nationale a donc préféré rester dans la tradition parlementaire. Mais si la Constitution portugaise contient les caractères essentiels du gouvernement parlementaire, elle ne les contient pas tous. La république parlementaire, telle que l'ont comprise les constituants français de 1875 et telle qui résulte de la construction théorique de ce système politique, a les caractères suivants :

1^o Irresponsabilité politique du Président de la République et son irrévocabilité pendant la durée de

son mandat. Cette irresponsabilité est admise pour que le Président ne puisse suivre une politique personnelle et indépendante. 2^o Collaboration constante et générale des Ministres et du Parlement ; cette collaboration étant réalisée par la responsabilité politique et solidaire du ministère et par le droit de dissolution des Chambres. Le droit de dissolution, qui était considéré dans une organisation républicaine comme une survivance de l'ancien despotisme royal, fut présenté par Waldeck Rousseau comme une condition indispensable de tout régime parlementaire et une garantie contre les excès, toujours possibles, d'un parlement. 3^o Élection du Président par le Parlement.

Dans la Constitution portugaise, nous ne rencontrons pas tous les traits distinctifs d'une république parlementaire. Ainsi, le Président, tout en étant déclaré irresponsable, peut être destitué par les deux chambres en dehors de toute procédure judiciaire (art. 46). Il n'a pas le droit de dissolution. Les Ministres ne sont pas responsables solidairement (art. 51).

Il résulte de ceci que la Constitution portugaise est loin de consacrer le régime parlementaire dans toute sa pureté classique. Néanmoins, elle contient la caractéristique essentielle de ce régime, celle qui sert à la distinguer sûrement des autres formes de gouvernement. Nous voulons parler de la responsabilité des ministres envers les Chambres et non envers le Président.

La Constitution portugaise adopte au point de vue de la classification des États, la forme unitaire. La Constituante a reconnu que le Portugal n'était pas dans les conditions nécessaires pour former une république fédérative.

La fédération était considérée dans le dernier quart du XIX^e siècle comme la meilleure solution de l'organisation politique des peuples péninsulaires. Tant en Espagne qu'au Portugal, des écrivains et même des hommes politiques voyaient dans le système fédéral le meilleur moyen de redonner de la vie à ces deux nations. En 1891, le parti républicain portugais s'est prononcé nettement pour une orientation fédéraliste. La vérité, c'est que, même si la république fédérative a des avantages sur la république unitaire, le législateur ne peut pas détruire par un simple texte de loi, l'œuvre lente de plusieurs siècles dans le sens de l'unification politique. La forme fédérative conviendrait bien à une nation en voie de formation, mais non quand la fusion de tous les éléments territoriaux d'un pays s'est déjà accompli depuis des siècles. Le Portugal est en effet un des pays où règne l'unité sociale et politique la plus complète. Une province portugaise est une simple expression territoriale sans unité et conscience collective (1).

(1) Marnoco y Souza : *Constituição politica da Republica Portuguesa*, p. 22 et s.

CHAPITRE II

Du territoire portugais

L'article 2 de la Constitution détermine le territoire de la Nation portugaise : « Le territoire de la Nation Portugaise est celui existant à la date de la proclamation de la République. La Nation ne renonce pas aux droits qu'elle a ou qu'elle peut avoir sur n'importe quel territoire. »

La Charte Constitutionnelle, au lieu de donner une pareille définition générale du territoire portugais, en donnait une définition descriptive en énumérant ses diverses parties. Le projet primitif de la Constitution actuelle avait adopté le même système. Mais dans la Constituante, l'on a fait remarquer que la définition descriptive adoptée par le projet était imparfaite comme toutes celles qui pourraient lui être substituées. On a donc préféré, pour éviter les complications futures d'une énumération incomplète, la définition de l'article 2. Il y eut pourtant à la Constituante des représentants qui ont beaucoup insisté pour que la Constitution contienne une énumération complète des possessions portugaises. Ils voulaient par là, affirmer devant le monde que le Portugal constitue un facteur international important, que cette cinquième partie de la Péninsule Ibérique ne pourra

jamais être réduite à une province d'un autre pays pour la bonne raison que le Portugal est encore une grande puissance coloniale même après que l'on s'est enrichi en la spoliant.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA SOUVERAINETÉ ET DES POUVOIRS DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

Généralités

« La souveraineté réside essentiellement dans la Nation », dit l'article 5. L'article du projet primitif correspondant à celui-ci était rédigé différemment. Il portait que la Nation exerce par *délégation volontaire* la souveraineté qui réside essentiellement en elle. Dans la discussion parlementaire, on a fait observer qu'une telle formule pouvait être dangereuse. Car, admettre que la Nation exerce la souveraineté par délégation volontaire, c'est admettre qu'il peut y avoir de sa part renonciation ou abdication. Or, une telle doctrine constitue un péril social. Le pouvoir le plus absolu et le plus despotique a été le plus souvent présenté comme une délégation.

Les organes de la souveraineté nationale sont : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Ces pouvoirs, dit l'article 6, sont *indépen-*

dants et harmoniques entre eux. Mais en examinant les attributions respectives des divers organes de l'État, on voit que le principe de la séparation des pouvoirs, solennellement proclamé par la Constituante portugaise, n'est pas en réalité respecté, pas même dans la mesure où il l'est dans les pays à gouvernement parlementaire. Dans ces pays, en effet, le pouvoir exécutif, quoique subordonné à certains égards au pouvoir législatif, est indépendant en ce sens qu'il est irrévocable. Même en Suisse où les membres du pouvoir exécutif sont au pied de la lettre les exécuteurs des volontés du corps législatif, ils sont néanmoins irrévocables. Il n'en est pas de même au Portugal. L'article 46 de la Constitution porte en effet que le Président de la République peut être destitué par les deux chambres réunies en Congrès et à la majorité des deux tiers des membres. Que devient donc la séparation des pouvoirs si catégoriquement affirmée par l'article 6 ? N'est-ce pas dans l'irrévocabilité réciproque des pouvoirs que gît essentiellement le principe de la séparation ? N'est-ce pas par là que « les divers pouvoirs peuvent véritablement dans la limite de leurs attributions, se contrôler les uns les autres et s'opposer au besoin, sur le terrain légal, ces résistances pacifiques qui sauvegardent la liberté publique ? » (1)

La méfiance à l'égard du pouvoir exécutif était si

(1) Esmein : *Éléments de droit constitutionnel*, p. 406.

grande dans la Constituante portugaise, que pendant la discussion de l'article 6, des tendances radicales se sont fait jour dans le sens de la non reconnaissance du pouvoir exécutif comme pouvoir d'État. On voulait en quelque sorte instituer un pouvoir d'assemblée analogue à celui qu'a institué la Convention en France. On estimait que le degré de liberté politique se mesure à la faiblesse du pouvoir exécutif. C'est exactement l'esprit qui a dominé la Constituante et la Convention.

La vérité, c'est que la République pas plus que la Monarchie ne saurait exister sans pouvoir exécutif distinct, indépendant du parlement. Pour ces deux régimes, la confusion des pouvoirs supprime toute liberté politique et livre le pays aux fantaisies d'un despote ou l'expose aux périls de l'anarchie et aux crimes de la terreur. Le pouvoir exécutif est aussi nécessaire à la liberté que le pouvoir législatif. Il faut qu'il ait tous les moyens d'activité et de stabilité nécessaires pour être un gouvernement réel qui puisse maintenir l'ordre public.

La division tripartite des pouvoirs de l'État était admise par la Constitution de 1822. Mais la Charte Constitutionnelle, en vigueur avant la Révolution de 1910, reconnaissait un quatrième pouvoir — le pouvoir modérateur. La conception de ce quatrième pouvoir, due à Benjamin Constant, reposait sur la nécessité de résoudre les conflits et les divergences

qui peuvent surgir entre les autres pouvoirs. En réalité, c'était un leurre. Car l'unité de l'État ne dérive pas de l'existence du pouvoir modérateur, mais de l'harmonie et de la coordination des trois pouvoirs essentiels. Et puis comment résoudre-t-on les conflits s'élevant entre le pouvoir modérateur et l'un des trois autres pouvoirs? D'autre part le pouvoir modérateur se confondait en réalité avec le pouvoir exécutif puisque c'était le roi qui en était le titulaire. Il était donc naturel que dans un conflit entre l'exécutif et le législatif, le pouvoir modérateur donnât plutôt raison à l'exécutif. En fait, il en fut souvent ainsi et l'institution de ce quatrième pouvoir ne fut qu'un moyen de subordonner le législatif à l'exécutif. La Constitution républicaine ne pouvait donc pas consacrer l'existence de ce quatrième pouvoir.

CHAPITRE II

Du Pouvoir Législatif

§ 1. — LE SYSTÈME DES DEUX CHAMBRES LÉGISLATIVES

« Le pouvoir législatif est exercé par le Congrès de la République qui est formé de deux Chambres : la Chambre des Députés et le Sénat » dit l'article 7 de la Constitution. La République maintient donc le système bicaméral en vigueur sous la Monarchie. A ce sujet, il y eut à la Constituante des divergences et la théorie de l'unité de chambre fut soutenue avec beaucoup d'éclat par plusieurs orateurs notoires, notamment par le D^r Théophile Braga, le plus illustre promoteur du nouveau régime. On a invoqué en sa faveur les arguments suivants :

1^o L'histoire montre qu'à la suite d'une révolution, on a toujours recouru à une assemblée unique qui, avec l'unité, a toute la force nécessaire pour maintenir et consolider les réformes de la Révolution et pour s'opposer à un retour offensif des forces conservatrices. Aussitôt affermi le nouveau régime, on peut revenir au système des deux Chambres. C'est ce qui s'est passé en France, en Espagne et dans plusieurs autres pays.

2° On a fait observer que dans le cours de l'histoire, l'évolution politique s'est faite dans le sens d'une restriction des prérogatives de la seconde chambre celle-ci se trouvant ainsi à un degré inférieur à la première. Comment peut elle avoir donc l'autorité nécessaire pour corriger les excès et arrêter les entraînements de la première?

3° Le système de l'assemblée unique permet d'établir une organisation politique plus simple.

4° Une société dans laquelle règne l'égalité entre les citoyens et où sont éliminées les antiques distinctions de classe, tous les intérêts légitimes doivent se confondre. Créer un Sénat, c'est créer une classe à part, c'est faire revivre les classes déjà abolies, « c'est opposer le régime catholico-féodal à celui de la bourgeoisie et du prolétariat », c'est en un mot opposer le capital au travail.

5° Avec le système bicaméral, une partie minime de la Nation peut retarder indéfiniment et même empêcher pour jamais, de très utiles réformes pourtant réclamées par l'unanimité du pays. La seconde chambre devient donc un centre d'action conservatrice et réactionnaire.

6° La loi émane de la volonté du peuple; un peuple ne peut pas avoir deux volontés différentes à l'égard d'un même objet : L'Assemblée législative qui représente le peuple doit donc être unique.

7° Enfin, sociologiquement, on ne peut pas com-

prendre qu'il y ait deux organes pour accomplir une même fonction.

Tous ces arguments furent victorieusement réfutés par les partisans du système des deux Chambres. Les arguments qui ont emporté le vote sont les suivants :

1^o Au point de vue politique, l'utilité de la seconde chambre repose sur la nécessité de corriger les excès et les abus qu'une chambre unique peut être amenée à commettre en voyant concentré en elle tout le pouvoir de l'État. Une chambre unique devient facilement tyrannique. L'expérience démontre qu'aucun despotisme n'est plus insupportable que celui qui est exercé par un corps politique. Pour éviter ce danger, la division du Corps Législatif en deux chambres paraît le moyen le plus approprié : par là, le pouvoir législatif, perdant avec son unité son excès de force, redevient ce qu'il doit être, c'est-à-dire l'égal des autres pouvoirs.

2^o Au point de vue législatif, la nécessité d'une seconde Chambre est aussi évidente. Une législation n'est bonne et durable que si elle a été discutée et votée avec réflexion, mesure et esprit de suite; or, il est à craindre qu'une assemblée unique ne se laisse entraîner, dans un moment de passion, à voter une loi impraticable et mauvaise. Lorsqu'il existe deux Chambres, il y a des chances sérieuses pour que les entraînements de l'une ne gagnent point l'autre qui aura le temps de réfléchir; les méprises de l'une pour-

ront être réparées par l'autre, avant que le projet qui les contient ne devienne une loi. Ces deux raisons ont d'autant plus impressionné la Constituante que l'on a fait remarquer que le tempérament portugais est foncièrement impulsif et emporté conduisant souvent à des résolutions hâtives, qui, si elles étaient définitives, pourraient avoir des conséquences désastreuses.

3^o Enfin, on a fait remarquer avec raison que le système des deux Chambres est le système dominant chez les peuples civilisés dont la plupart, ayant commencé par avoir une chambre unique en ont établi une seconde dans la suite.

Mais si la Constituante a adopté le système des deux Chambres, elle n'a pas voulu que celles-ci soient égales et elle a donné la prépondérance à la chambre populaire. Cette prépondérance apparaît surtout dans la procédure employée pour résoudre les conflits entre les deux Chambres, procédure que nous étudierons dans la suite.

Quant à la dénomination des deux Chambres, elle fut aussi l'objet d'une discussion à la Constituante.

Dans le projet primitif, les deux Chambres étaient dénommées : Conseil National et Conseil des Municipales ; le premier était élu au suffrage universel et le second par les Assemblées Municipales. On a trouvé cette innovation inutile et l'on a préféré rester dans la tradition. L'article 7 porte en effet que « le pouvoir législatif est exercé par le Congrès de la République

formé de deux Chambres, la Chambre des députés et le Sénat.» L'expression *Congrès*, pour désigner le corps politique à qui appartient le pouvoir législatif, est emprunté au droit américain. Il nous semble que le même respect de la tradition devait amener à préférer l'expression *parlement* à *congrès* pour désigner le tout formé par les deux Chambres.

§ 2. — ÉLECTIONS DES CHAMBRES

« La Chambre des députés et le Sénat sont élus par le suffrage direct des citoyens électeurs. L'organisation des collèges électoraux des deux Chambres et la procédure des élections seront réglées par une loi spéciale. » — L'on est étonné au premier abord de ne pas trouver consacré, dans une constitution aussi démocratique que la Constitution portugaise, le principe du suffrage universel. La question a été fort débattue à la Constituante. Le suffrage universel a eu de chauds défenseurs qui ont longuement démontré que le suffrage universel est de l'essence même d'une république. Mais cette doctrine n'a pas triomphé. On a fait remarquer que la grande majorité du peuple portugais est illettrée et manque totalement d'éducation politique. Le suffrage universel constituerait alors un grave péril. La loi électorale du 3 juillet 1913 a consacré cette manière de voir. Son article 1^{er} porte en effet que : « Sont électeurs les citoyens portugais

de sexe masculin majeurs de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, sachant lire et écrire et résidant dans le territoire de la République portugaise.»

Il est intéressant de noter que la proportion des illettrés au Portugal atteint dans les campagnes les 70 % de la population. Il nous semble excessif de priver du droit électoral un si grand nombre de citoyens.

Avant le vote de la Constitution, une question fort élégante fut débattue par la jurisprudence portugaise. Il s'agissait de savoir si les textes légaux autorisent le vote des femmes. Le juge de la première juridiction civile de Lisbonne accueillit une réclamation faite par une dame portugaise demandant à être comprise dans le recensement électoral pour pouvoir voter aux élections de la Constituante qui devaient avoir lieu le 28 mai 1911. Le magistrat se basait sur les considérations suivantes :

1^o Les femmes sont citoyens portugais de la même façon que les hommes, ainsi qu'il résulte de l'article 28 du Code civil; elles peuvent savoir lire et écrire et être chefs de famille, satisfaisant ainsi aux exigences de la loi électorale.

2^o Si le législateur voulait exclure les femmes du recrutement électoral, il devait le faire expressément...

3^o La concession du droit de suffrage aux femmes est non seulement une question de justice, mais une question d'intérêt politique, puisque les femmes peu-

vent exercer une influence bienfaisante dans la vie politique...

La question du vote des femmes ne peut plus se poser maintenant devant les tribunaux portugais, puisque l'article 1^{er} de la loi électorale de 1913 parle de « citoyens portugais du sexe masculin ».

« Les collèges électoraux se réunissent de plein droit pour l'élection des Chambres, s'ils n'ont pas été convoqués avant la fin de la législature et dans le délai que la loi désignera. » Ce délai est de 40 jours d'après la loi électorale de 1913.

Mais par qui la convocation doit être faite? L'article 10 ne le dit pas. Il ne peut cependant y avoir aucun doute. C'est le pouvoir exécutif qui doit faire la convocation puisque c'est là un acte d'exécution : l'exécution de la loi électorale.

§ 3. — SESSION DES CHAMBRES

En ce qui concerne la mise en activité des Assemblées législatives, la Constitution portugaise adopte le système français, c'est-à dire le système des Assemblées périodiques, entouré des garanties nécessaires pour que le pouvoir législatif ne soit pas à la discrétion du Gouvernement. L'article 11 porte en effet que « le Congrès de la République se réunit de droit propre dans la capitale de la Nation, le 2 décembre de chaque année. La session législative durera qua-

tre mois, pouvant être prorogée ou ajournée, mais seulement par délibération spéciale prise en session conjointe des deux Chambres.»

Comme on le voit, le Congrès de la République se réunit de droit propre. Il n'est pas en effet admissible que le pouvoir qui constitue la représentation la plus directe et la plus complète de la souveraineté, dépende, quant à son fonctionnement, de l'arbitraire du pouvoir exécutif.

En ce qui concerne la durée de la législature, il y eut à la Constituante des représentants qui étaient partisans du système français. Mais la majorité s'est prononcée pour les législatures de trois ans afin que les élections législatives ne coïncident pas avec l'élection du Président de la République qui, lui, est élu pour quatre ans. Avec le système de législature triennale, la Nation est consultée avant de procéder à l'élection d'un nouveau Président.

Il est d'ailleurs certain qu'un régime vraiment libéral doit se prononcer pour les courtes législatures. Car, dans les législatures un peu longues, les députés peuvent cesser d'être en harmonie avec les aspirations de la conscience collective de la Nation. Une rénovation fréquente des Chambres fait que celles-ci représentent le plus fidèlement possible l'opinion du pays. Ce n'est pas à dire que les très courtes législatures n'aient leurs inconvénients. « Il faut assurer aux Assemblées législatives la durée nécessaire pour

développer en elles l'expérience et l'esprit de suite, et il faut leur donner aussi l'indépendance qui les empêche de vaciller au moindre souffle de l'opinion publique (1).» Mais nous estimons que la durée de trois ans adoptée par la Constitution portugaise est une juste moyenne et un bon équilibre. Elle est d'ailleurs conforme à la tradition constitutionnelle portugaise.

Le Congrès peut être convoqué extraordinairement par le quart de ses membres ou par le pouvoir exécutif. Il peut en effet, se produire dans l'intervalle des sessions, des circonstances exigeant des mesures de la compétence du pouvoir législatif.

La convocation peut être faite par le pouvoir exécutif quand le bien de la Nation l'exige (art. 12). En ce cas, le pouvoir exécutif peut-il clore la session quand bon lui semble? Les auteurs français soutiennent l'affirmative; car il aurait pu ne pas l'ouvrir (2). Mais les auteurs portugais se prononcent pour la négative. La Constitution portugaise en effet place le Congrès dans une complète indépendance à l'égard de l'exécutif. A la différence des lois constitutionnelles françaises, elle ne reconnaît au pouvoir exécutif ni le droit de dissolution, ni le droit d'ajournement. Aussi, le Congrès doit-il être le seul juge de la durée

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 810.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 667.

de la session extraordinaire pour laquelle il a été convoqué (1).

Le Congrès peut également être convoqué extraordinairement par le quart de ses membres. Ces membres peuvent être des députés ou des sénateurs ; la loi n'y distingue pas. La loi française du 16 juillet 1875 est sur ce point bien plus prudente et soucieuse des droits de la majorité. Elle exige en effet « la majorité absolue des membres composant chaque chambre. » Il est d'ailleurs très difficile en pratique d'obtenir une telle majorité.

« L'ouverture et la clôture des sessions ont lieu le même jour pour les deux Chambres » dit l'article 13. Ce principe est la conséquence directe et logique de l'unité du Parlement. Ce n'est pas en réalité les deux Chambres qui sont en session, mais le Parlement ou le Congrès. D'où il résulte qu'une Chambre ne peut pas fonctionner sans l'autre. C'est pour la même raison que l'article 11 dispose que la session législative ordinaire ne peut être prorogée ou ajournée que par une délibération prise en session conjointe des deux Chambres. Pour la même raison, une Chambre ne peut être convoquée extraordinairement sans l'autre (art. 12 et 47). Même pour l'exercice d'une attribution qui lui est propre — la ratification des décrets portant nominations des gouverneurs des colonies —

(1) Marnoco e Souza, *op. cit.*, p. 341.

le Sénat ne peut pas se réunir séparément puisque l'article 25 dispose qu'en cas de clôture du Congrès, le pouvoir exécutif pourra provisoirement faire les nominations en question.

Pour que chacune des deux Chambres puisse délibérer, il faut que « la majorité absolue de ses membres » soit présente (art. 13). Cette disposition est très gênante quelquefois. Aussi, dans la session du 12 avril 1912, un député proposa à la Chambre d'interpréter l'article 13 dans le sens de ne pas compter dans la majorité absolue des membres de la Chambre, ceux qui sont absents pour cause de maladie, de service public ou ceux qui ont obtenu un congé. Cette interprétation n'est rien moins que logique. Car l'expression « membres » des Chambres signifie le nombre légal des représentants et non ceux qui sont en état de prendre part aux travaux parlementaires.

Cette proposition tendant à éluder les dispositions de l'article 13 est devenue caduque par suite du vote d'une autre proposition ne reconnaissant pas à un Congrès ordinaire le droit d'interpréter la Constitution.

Les sessions conjointes des deux Chambres sont présidées par le plus âgé de leurs présidents (art. 14). Cette disposition est dictée sans doute pour souligner l'égalité des deux Chambres. En France, l'article 11 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 donne la présidence de l'Assemblée Nationale au président du Sénat.

§ 4. — PRIVILÈGES ET GARANTIES ASSURÉES
AUX CHAMBRES

Pour assurer aux deux Chambres leur pleine indépendance et leur libre fonctionnement, la Constitution leur assure certains privilèges et garanties qui peuvent d'ailleurs se diviser en deux groupes : les uns appartiennent aux Chambres considérées en corps; les autres protègent leurs membres individuellement considérés.

Au premier groupe, appartiennent les garanties établies par l'article 13 : « A chacune des deux Chambres, il incombe de vérifier et reconnaître les pouvoirs de ses membres, d'élire son bureau, d'élaborer son règlement intérieur, organiser sa police et nommer ses employés. »

En ce qui concerne la vérification des pouvoirs, la législation portugaise a beaucoup varié. Il y eut un moment où cette vérification était confiée aux tribunaux judiciaires. En théorie, ce système est plus rationnel que celui en vigueur dans la grande majorité des pays continentaux. Il est en effet plus conforme au principe de la séparation des pouvoirs. L'expérience a de plus démontré que la fonction de la vérification des pouvoirs n'est pas convenablement remplie par une assemblée politique, dominée qu'elle est par les passions et l'esprit de parti. Les majorités se sont toujours montrées indulgentes pour les élections

favorables à leur parti et très sévères pour les adverses.

Cependant, dans l'état actuel des mœurs politiques au Portugal, on ne peut songer à confier le jugement des contestations électorales aux tribunaux judiciaires. On peut craindre de la part de ces tribunaux une complaisance pour le parti au pouvoir.

Les prérogatives assurées aux membres des Chambres, individuellement considérés, peuvent être groupées sous deux rubriques : 1^o Immunités parlementaires; 2^o Indemnités parlementaires.

1^o *Immunités parlementaires*. — La première immunité est formulée par l'article 15 de la Constitution : « Les députés et les sénateurs sont inviolables à l'occasion des opinions et votes qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions. Leur vote est libre et indépendant de toutes insinuations ou instructions. »

Pour comprendre cette inviolabilité, il faut se rappeler que l'article 3 de la Constitution qui pose le principe de la liberté dans l'expression de la pensée, dispose que l'abus de cette liberté est punissable; c'est dire que la liberté dans l'expression de la pensée est subordonnée au principe de la responsabilité, responsabilité que l'on peut rendre effective devant les tribunaux. Au contraire, d'après l'article que nous analysons, la liberté d'opinion des députés et sénateurs est absolue.

Le but de cette disposition est de garantir l'indépendance des membres du Congrès.

Au premier abord, la seconde partie de l'article 15 — « leur vote est libre et indépendant de toutes insinuations ou instructions » — paraît une redondance inutile après que le même article a parlé de l'inviolabilité des députés et sénateurs à l'occasion de leurs votes. Mais en lisant le compte rendu de la Constituante, on voit que l'on a voulu, par cette disposition, condamner le vote impératif à l'exemple de l'article 91 de la Constitution Suisse. La condamnation du vote impératif, résulte d'ailleurs implicitement de l'article 7 qui dit que « les membres du Congrès sont les représentants de la Nation et non des collègues qui les ont élus. »

Les articles 16, 17 et 18 consacrent trois autres privilèges en faveur des membres des deux Chambres :

1^o Durant l'exercice des fonctions législatives, aucun membre du Congrès ne pourra être juré, expert ou témoin sans l'autorisation de la Chambre respective. C'est là une disposition que les constitutions contiennent rarement. Elle a été dictée par la préoccupation de ne pas éloigner les membres du Congrès de leur besogne législative.

2^o Aucun député ou sénateur ne peut, pendant la durée des sessions, être arrêté sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, « excepté en cas de flagrant délit et lorsque la peine applicable correspond à la peine la plus élevée de l'échelle pénale. » Le projet primitif, à l'exemple de la Constitution brésilienne,

admettait ce privilège même dans l'intervalle des sessions. La Constituante s'est refusée à aller jusque là, et avec raison, croyons-nous. On comprend que pendant l'exercice des fonctions législatives, on établisse certaines garanties pour que ces fonctions soient accomplies dans l'indépendance et la sécurité la plus complète. Mais il est inadmissible que ces garanties soient maintenues dans l'intervalle des sessions, c'est-à-dire durant sept ou huit mois. Pendant ce temps, les membres du Parlement n'ont besoin d'aucune protection et ils doivent être soumis au droit commun puisque dans une république tous les citoyens sont égaux devant la loi. Il y eut même à la Constituante des membres qui ont demandé l'abolition complète de ces privilèges, comme étant inconciliables avec le régime démocratique. Mais on leur a répondu que ces privilèges ne sont pas établis dans l'intérêt des députés pris individuellement, mais dans l'intérêt du Parlement, dans l'intérêt de la souveraineté nationale. Ces privilèges constituent, d'après l'expression de Léon Duguit des droits objectifs et non subjectifs.

3^e « Si un député ou sénateur est poursuivi pour crime, le procès étant mené jusqu'à la mise en accusation, le juge communique le dossier à la Chambre respective, laquelle décidera si le député ou sénateur sera suspendu, si le procès doit suivre son cours dans l'intervalle des sessions ou après l'expiration du mandat

de l'inculpé.» Cet article est très mal rédigé. On ne sait pas si la Chambre doit intervenir avant ou après la mise en accusation. Il semble, d'après l'examen du compte rendu de la Constituante que c'est après la mise en accusation que la Chambre intervient.

2^o *Indemnités parlementaires.* — C'est l'article 19 de la Constitution qui pose le principe du droit pour les représentants à une indemnité. Il est ainsi conçu ; « Les membres du Congrès auront, durant les sessions, un subside fixé par l'Assemblée Nationale Constituante. » Le montant de cette indemnité a été fixé par un décret du 22 août 1911. En vertu de ce décret, les sénateurs et les députés touchent mensuellement 100.000 réis, soit 500 francs avec une déduction de 3.333 réis, soit 18 francs, pour chaque séance manquée. Les fonctionnaires publics qui sont en même temps membres du Congrès, ne peuvent pas cumuler l'indemnité parlementaire avec leurs traitements. Ils peuvent simplement opter entre les deux.

Sous la Monarchie, le décret du 15 septembre 1892 avait déchargé l'État de l'obligation de payer une indemnité aux députés tout en autorisant les municipalités à indemniser certains députés n'habitant pas la capitale et ne disposant pas de moyens de vivre suffisants. Cette mesure avait été dictée en réalité par des préoccupations financières. Mais on a voulu aussi la justifier en disant que la mission de faire des lois

est considérée chez les peuples civilisés comme la plus noble fonction, contenant en elle-même sa meilleure rétribution. Ce n'était pas là une raison bien sérieuse. Dans un régime démocratique, le principe de l'indemnité parlementaire s'impose. Aussi la Constituante n'a-t-elle pas hésité à l'inscrire dans la loi fondamentale de la République. Il y eut pourtant des représentants pour proposer que le principe de l'indemnité ne fût appliqué qu'aux futures Chambres. C'était là, disaient-ils, une preuve de désintéressement que l'Assemblée Nationale devait donner pour conserver toute son autorité et tout son prestige devant le peuple. Mais la majorité a jugé avec raison que c'était là une mesure anti démocratique, puisqu'elle était susceptible d'écarter les candidats peu fortunés.

§ 5. — RÈGLES PARTICULIÈRES A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

« Les députés sont élus pour trois ans » dit l'article 22 de la Constitution. D'autre part, l'article 11 dit que la durée de la législature est de trois ans. Nous avons déjà examiné ce point; nous n'y reviendrons pas. La Constitution pose dans son article 23, certaines règles particulières à la Chambre des députés. Elle attribue *exclusivement* à cette Chambre l'*initiative* des lois sur les matières suivantes :

a) Les impôts; b) l'organisation des forces de terre

et de mer; c) la discussion des propositions présentées par le pouvoir exécutif; d) la mise en accusation des membres du pouvoir exécutif; e) la révision de la Constitution; f) la prorogation et l'ajournement de la session législative.

Il ne faut pas se méprendre sur le sens de cette disposition et surtout sur le sens du mot « initiative ». L'article 23 ne veut pas dire d'abord, que le Sénat ne peut pas introduire des modifications dans les projets votés par la Chambre des députés sur les matières ci-dessus dénommées; ce serait réduire singulièrement le rôle du Sénat. D'ailleurs, l'article 26 dispose qu'il appartient au *Congrès* de voter les impôts. Si le Sénat ne pouvait pas introduire de modifications dans les lois d'impôts votées par la Chambre des députés, ce ne serait pas le Congrès qui voterait les impôts, mais seule, la Chambre des députés.

L'article 23 ne veut pas dire non plus que les projets de loi sur les matières qu'il énumère ne peuvent émaner que de la Chambre des députés puisque parmi ces matières, il y a la discussion des « propositions présentées par le pouvoir exécutif ». De plus, l'article 54 dispose que dans la première quinzaine de janvier, le Ministre des finances doit présenter à la Chambre des députés le budget général de l'État. Cela prouve que la disposition que nous analysons ne doit pas être entendue dans le sens que seuls les députés peuvent présenter des projets sur les matières y désignées.

L'article 23 veut simplement dire que les projets et les propositions de loi sur les matières qu'il détermine doivent être discutés et votés en premier lieu à la Chambre des députés, le Sénat ne devant intervenir qu'après.

Mais alors une question peut se poser : Un projet de loi sur les matières désignées par l'article 23 a été rejeté par la Chambre des députés. Le Sénat, peut-il alors reprendre le même projet, le discuter et le voter ? Il nous semble que l'affirmative s'impose. Car, l'article 23 donne simplement à la Chambre des députés le droit d'apprécier en premier lieu les projets et les propositions sur les matières qu'il détermine. Du moment que la Chambre des députés a discuté en premier lieu un de ces projets ou une de ces propositions, l'exigence de l'article 23 est satisfaite et le Sénat peut alors intervenir et reprendre pour son compte le projet ou la proposition rejeté. D'ailleurs, le Sénat peut incontestablement modifier les projets de loi sur les matières en question ; pourquoi ne pourrait-il pas discuter un projet de loi sur les mêmes matières du moment que ce projet a été discuté à la Chambre des députés, quoique rejeté par celle-ci ?

La question s'est posée en pratique dans la séance du 26 décembre 1911. Un député proposa à la Chambre la déclaration suivante : « La Chambre décide que l'article 23 de la Constitution exige que les projets sur les matières y désignées doivent être discutés et

approuvés par la Chambre pour pouvoir être examinés par le Sénat. » Cette déclaration ne fut pas votée. Elle ne constitue pas moins une interprétation possible de l'article 23 (1).

La doctrine d'après laquelle l'initiative en matière d'impôts appartient exclusivement à la Chambre des députés, est propre au droit constitutionnel anglais.

Une telle doctrine se conçoit très bien dans une organisation parlementaire où la seconde Chambre est de composition aristocratique et héréditaire, comme c'est le cas de la Chambre des Lords. Mais là, comme au Portugal, où les deux chambres sont électives, et électives par le suffrage direct, il n'y a aucune raison pour établir entre elle une différence fondamentale en matière d'impôts. On comprend que le budget soit présenté premièrement à la Chambre des députés, puisque pour avoir de l'ordre et de la régularité dans la discussion, il faut qu'il soit présenté en premier lieu à une des chambres. Mais ce droit de priorité est le seul que l'on doit concéder à la Chambre des députés. Il n'y a pas de raison de limiter d'une façon générale l'initiative du Sénat en matière financière. Remarquons toutefois que l'article 23 parle seulement des impôts et non des autres lois financières qui restent par conséquent de l'initiative des deux chambres également. L'article 28 dit en effet que sauf

(1) Marnoco e Souza, *op. cit.*, p. 382.

les exceptions de l'article 23, l'initiative de tous les projets de loi appartient indistinctement aux membres des deux chambres et au pouvoir exécutif.

Il est intéressant de noter que les lois constitutionnelles françaises vont sur ce point plus loin que la Constitution portugaise. D'après l'article 8 de la loi du 24 février 1875, toutes les lois financières doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés et votées par elle.

La question de savoir si le Sénat peut prendre l'initiative en matière douanière a été posée, en pratique, à propos d'une initiative du Sénat tendant à réduire les droits d'importation sur l'huile. La question a été résolue par la négative. Les droits de douane constituent en effet, une espèce d'impôt ayant comme beaucoup d'autres impôts un but à la fois fiscal et économique. Mais ce qui fut principalement discuté alors, ce fut la question de savoir si le Sénat pouvait prendre l'initiative d'une diminution d'impôts. Ceux qui soutinrent l'affirmative se basaient sur le sens étroit du mot impôt, qui suppose une augmentation des contributions et non une diminution. Et ils ajoutaient que si le Sénat ne pouvait même pas prendre l'initiative d'une diminution d'impôt c'est que son rôle dans l'organisation politique nouvelle est tout à fait insignifiant.

A ces arguments, les partisans de la négative répondaient que le mot impôt a un sens générique et com-

prend les contributions, droits, taxes, tout ce qu'un citoyen donne pour contribuer aux dépenses de l'État... On ne peut donc pas interpréter le mot impôt d'une façon étroite. De plus, l'esprit de la Constitution est de conférer à la Chambre des députés toute initiative en matière d'impôts qu'il s'agisse d'une création ou d'une suppression d'impôts.

Ce fut cette doctrine qui triompha dans la motion votée au Congrès, expressément convoqué le 12 janvier 1911, pour interpréter la Constitution sur ce point. Cette motion est ainsi conçue :

« Le Congrès de la République, fidèle à l'esprit auquel a obéi l'Assemblée Nationale Constituante en concédant à la Chambre des députés l'initiative en matière d'impôts, décide que l'initiative des projets qui se réfèrent à la création, suppression ou réduction d'impôts, ne peut pas être prise par le Sénat, et passe à l'ordre du jour. »

§ 6. — RÈGLES PARTICULIÈRES AU SÉNAT

Dans le projet primitif, la seconde chambre était dénommée Conseil des Municipales. Ce Conseil devait être élu par les Chambres municipales en exercice au moment des élections. Cette organisation fut vivement attaquée dans la discussion parlementaire, comme pouvant transformer les Chambres Municipales en corps politiques — quand la politique est le

pire mal dont peut souffrir l'administration locale. La Commission essaya de soutenir son projet en montrant que la société portugaise n'avait pas de classes convenablement organisées pour servir de base à l'élection de la seconde chambre, que seul, le corps municipal était organique et fondamental susceptible de donner des électeurs capables pour élire la seconde chambre.

Mais l'atmosphère de la Constituante était manifestement hostile à ce système d'organisation de la seconde chambre. Le projet fut renvoyé à la Commission qui adopta, pour l'élection du Sénat le système de la représentation des intérêts. D'après ce nouveau projet, le Sénat était constitué par les sénateurs élus : 1^o par les corporations administratives du continent, des îles adjacentes et des provinces ultramarines; 2^o par les délégués de l'enseignement primaire, secondaire, supérieur, spécial et technique; 3^o par les délégués des agriculteurs commerçants, industriels et ouvriers, constitués séparément en collèges électoraux.

Mais ce système aussi fut l'objet de nombreuses critiques. La représentation des intérêts et des agrégats sociaux, disait-on, est dangereuse; en ce sens qu'avec ce système, l'on est amené à négliger les intérêts généraux de la Nation pour des intérêts particuliers. De plus, cette représentation des intérêts implique le vote plural, puisque les individus qui ont plus

d'une profession doivent disposer d'autant de votes qu'ils ont de professions. Or, le vote *plural* est antidémocratique. A ces deux raisons, on ajoutait que la représentation des intérêts était impraticable en Portugal, puisque d'une part, les classes sociales qui doivent servir de base à cette représentation y manquent d'organisation, et que d'autre part, le Sénat serait ainsi élu par les classes conservatrices et aurait peut-être des tendances trop réactionnaires. A cela, les partisans de la représentation des intérêts répondaient que la seconde chambre, pour ne pas être la reproduction de la première devait être élue d'une façon différente et que la représentation des intérêts était le meilleur système de recrutement puisqu'elle arrive à traduire les divers aspects de la vie nationale. De plus, étant donné que les associations ouvrières légalement constituées seront appelées à se faire représenter, le Sénat ne sera pas composé d'éléments bourgeois seulement. Il sera au contraire, la représentation des forces vives de la Nation. Une nation digne de ce nom, disait le Dr Egas Moniz, député à la Constituante et partisan convaincu de la représentation des intérêts, est constitué par des individus et par des collectivités. Les uns et les autres font partie de la vie sociale; les uns et les autres jouissent d'une relative indépendance; les uns et les autres constituent des forces sociales. Et, puisque les individus sont représentés par la Chambre des députés, il est juste et

nécessaire que les collectivités soient représentées par le Sénat.

Ce second projet de l'organisation du Sénat, quoique brillamment défendu par les partisans de la représentation des intérêts, fut rejeté par la Constituante.

La Commission présenta un troisième projet d'après lequel, « le Sénat serait composé par autant de membres qui résulteront de l'élection de trois sénateurs par district du continent et des îles adjacentes et d'un sénateur par chaque province ultramarine ». Ce projet fut enfin voté par la Constituante et il fait l'objet de l'article 9 de la Constitution.

Nous ne croyons pas que le système adopté par la Constituante soit préférable à ceux qu'elle a rejetés et que nous venons de développer. Ce système est inspiré par les Constitutions américaines où le Sénat est constitué par des représentants en nombre égal des États particuliers. Il se comprend donc parfaitement dans un État fédéral mais non dans un État unitaire comme le Portugal.

Dans un État fédéral, la représentation égale des États au Sénat est un moyen d'éviter l'absorption des États faibles. Mais du moment que nous nous trouvons en présence d'un pays où il n'y a pas de collectivités indépendantes, un pareil système d'organisation du Sénat n'est pas du tout logique. De plus, un Sénat ainsi constitué dans un pays unitaire, ne sera en somme qu'une reproduction de la Chambre des dépu-

tés puisqu'il est élu par les mêmes électeurs que celle-ci et qu'il est issu comme celle-ci du suffrage direct du peuple, Or, pour que l'institution de deux chambres produise tous ses effets, il est nécessaire que les deux corps n'aient pas la même origine.

« Les sénateurs sont élus pour six ans. Toutes les fois qu'il y a lieu de procéder aux élections générales des députés, le Sénat est renouvelé dans la moitié de ses membres. » Sur ce point, la Constitution portugaise s'écarte à la fois de ses deux modèles, la Constitution française et la Constitution brésilienne, puisque ces deux constitutions admettent le mandat de 9 ans avec renouvellement du tiers du Sénat tous les trois ans.

Mais comment devrait avoir lieu le premier renouvellement du Sénat ? Le projet primitif établissait que le sort désignerait les membres qui devaient sortir. Mais on a fait observer que ce système ne pouvait pas s'harmoniser avec le mode du recrutement du Sénat établi par l'article 9 selon lequel le Sénat est composé de trois sénateurs élus au scrutin de liste par chaque district du continent et des îles adjacentes... La Constituante a alors adopté le système contenu dans l'article 24 : « Pour le premier renouvellement du Sénat, le sort désignera les districts, et les provinces ultramarines dont les représentants doivent sortir. »

L'article 25 donne compétence au Sénat pour approuver ou rejeter, au scrutin secret, « les proposi-

tions de nomination de gouverneurs et commissaires de la République aux provinces ultramarines.» Cette disposition constitue une grande innovation dans le droit constitutionnel portugais et dans le régime parlementaire, tel qu'il est pratiqué généralement. Elle a été dictée par le désir d'assurer le bon recrutement de ceux qui président à la prospérité du grand empire colonial portugais. Les nominations faites avec le concours du Sénat offrent plus de garanties que celles faites par le caprice des ministres. A la Constituante, on a insisté surtout sur la nécessité d'assurer plus de stabilité dans le gouvernement des provinces ultramarines. Mais il nous semble que la disposition de l'article 25 n'est pas suffisante pour assurer cette stabilité, puisque l'intervention du Sénat n'est nécessaire que pour les nominations des gouverneurs et non pour leurs déplacements ou révocations.

En cas d'absence du Congrès, les nominations des gouverneurs des colonies sont faites par le pouvoir exécutif, mais à titre provisoire seulement. C'est dire que les nominations ainsi faites doivent recevoir la ratification du Sénat aussitôt réuni.

Il est intéressant de noter que le Sénat portugais entend exercer la prérogative que lui accorde l'article 25 dans toute sa plénitude. Ainsi, en janvier 1914, il a refusé son approbation à la nomination du gouverneur de la Guinée faite par le Ministère Costa. Ce refus a donné naissance à un incident très intéressant

d'ordre constitutionnel que nous retrouverons dans la suite.

§ 7. — ATTRIBUTION DU CONGRÈS DE LA RÉPUBLIQUE

Les attributions du Congrès de la République sont longuement développés par l'article 26 de la Constitution que nous reproduisons en entier, ne pouvant pas le commenter dans toutes ses dispositions :

« Il appartient exclusivement au Congrès de la République :

« 1^o Faire les lois, les interpréter, les suspendre et les abroger.

« 2^o Veiller à l'observation de la Constitution et des lois et pourvoir au bien général de la Nation.

« 3^o Ordonner les recettes et fixer les dépenses de la République annuellement, recevoir les comptes des recettes et dépenses et de chaque exercice financier et voter les impôts.

« 4^o Autoriser le pouvoir exécutif à réaliser des emprunts et autres opérations de crédit — exceptées celles relatives à la dette flottante — en établissant ou en approuvant préalablement les conditions générales dans lesquelles elles doivent être faites.

« 5^o Régler le paiement de la dette interne et externe.

« 6^o Décider sur l'organisation de la défense nationale.

« 7^o Créer et supprimer des emplois publics, fixer les attributions respectives des fonctionnaires publics et fixer leurs traitements.

« 8^o Créer et supprimer des douanes.

« 9^o Déterminer le poids, la valeur, l'inscription, le type et la dénomination des monnaies.

« 10^o Fixer l'étalon des poids et mesures.

« 11^o Créer des banques d'émission, régler l'émission bancaire et l'imposer.

« 12^o Décider sur les limites des territoires de la Nation.

« 13^o Fixer, dans les termes de lois spéciales, les limites des divisions administratives du pays et décider sur son organisation générale.

« 14^o Autoriser le Pouvoir Exécutif à faire la guerre.

« 15^o Décider définitivement sur les traités et les conventions.

« 16^o Déclarer en état de siège, avec suspension totale ou partielle des garanties constitutionnelles, un ou plusieurs points du territoire national, dans le cas d'agression imminente ou effective par des forces étrangères ou dans le cas de perturbation interne.

§ 1. En cas d'absence du Congrès, c'est le pouvoir exécutif qui exercera cette attribution.

§ 2. Le pouvoir exécutif se bornera, durant l'état de siège, dans des mesures de répression contre les

personnes, et à ordonner la détention dans des lieux non destinés aux accusés de crimes communs.

§ 3. Le Congrès réuni, ce qui peut avoir lieu de plein droit dans le délai de trente jours, le pouvoir exécutif lui rendra compte des mesures d'exception qui ont été prises et en cas d'abus, sont déclarées responsables les autorités respectives.

« 17^o Organiser le pouvoir judiciaire dans les termes de la présente Constitution.

« 18^o Concéder l'amnistie.

« 19^o Élire le Président de la République.

« 20^o Destituer le Président de la République dans les termes de cette Constitution.

« 21^o Délibérer sur la révision de la Constitution avant l'expiration des dix ans et dans les termes du § 1 de l'article 82.

« 22^o Régler l'administration des biens nationaux.

« 23^o Décréter l'aliénation des biens nationaux.

« 24^o Sanctionner les règlements élaborés pour l'exécution des lois.

§ unique. — Les règlements qui n'ont pas reçu cette sanction sont considérés comme provisoires.

« 25^o Continuer l'exercice de ses fonctions législatives après la fin de la législature, si, pour une raison quelconque, les nouvelles élections n'ont pas été faites dans les délais constitutionnel.

§ unique. — Cette prolongation de la législature va

jusqu'à la réalisation des élections qui doivent envoyer au Congrès ses nouveaux membres.»

Comme on le voit l'article 26 n'est pas un modèle de sobriété. On y trouve, pêle-mêle, toute sorte d'attributions. Il suffit d'ailleurs d'un examen superficiel pour s'apercevoir que plusieurs des attributions consignées sous de numéros différents, rentrent dans la formule générale du n° 1^{er} : « Le Congrès est exclusivement compétent pour faire les lois, les interpréter, les modifier et les abroger. » Décider sur l'organisation de la défense nationale; organiser le pouvoir judiciaire, régler l'administration des biens nationaux, c'est faire des lois; des lois militaires, judiciaires, administratives. Pourquoi donc tant d'insistance?

Les multiples fonctions de l'article 26 peuvent se ramener à quatre chefs : 1^o Le Congrès procède à la formation des lois, c'est là son attribution essentielle; 2^o Il statue en matière financière; 3^o Il décide, approuve ou contrôle des actes de gouvernement; 4^o Il élit et destitue le Président de la République.

Nous allons examiner successivement ces quatre chefs :

1^o *Formation des lois.* — La Constitution semble admettre une distinction entre les *lois* et les *résolutions*. La forme de promulgation est en effet, ainsi conçue : « Au nom de la Nation, le Congrès de la République décrète et promulgue la loi (ou résolution) suivante. »

Mais quel est le critérium qui nous permette de distinguer l'une de l'autre? On ne peut pas dire que les lois sont uniquement les mesures que le Congrès vote dans l'exercice de l'attribution consignée dans le n° 1 de l'article 26, car on en concluerait alors que toutes les autres attributions contenues dans le même article sont des *résolutions*, ce qui n'est pas exact, puisque plusieurs d'entre elles contiennent des déclarations de véritables règles de droit.

On ne peut pas dire non plus que les « résolutions » sont uniquement les mesures que le Congrès vote dans l'exercice de n'importe quelle attribution contenue dans l'article 26 et qui commence par le mot « résoudre » (en portugais « résoudre »). Car, parmi ces mesures, il y en a qui constituent de véritables lois, contenant des règles de droit. Il en est ainsi, par exemple, des résolutions prises par le Congrès en ce qui concerne l'organisation de la défense nationale.

Il n'y a donc pas de critérium certain pour distinguer les lois des résolutions. Au surplus, il n'y a aucun intérêt pratique à faire cette distinction.

L'article 28 attribue l'initiative des lois concurremment aux membres du Congrès et du Pouvoir exécutif, sauf les exceptions de l'article 23, c'est-à-dire sauf certains projets de loi qui doivent émaner de l'initiative de la Chambre des députés exclusivement. C'est là le système français actuel. Il constitue un juste milieu entre le système qui attribue exclusive-

ment au pouvoir exécutif l'initiative des lois — système consacré par les Constitutions françaises de l'An VIII, de 1814 et de 1852 — et le système qui attribue cette initiative au pouvoir législatif exclusivement système de la Constitution de l'An III.

« Un projet de loi voté par l'une des Chambres est soumis à l'autre. Si celle-ci l'approuve, le projet est envoyé au Président de la République qui le promulgue comme loi », dit l'article 29. L'on peut se demander alors quand une loi est considérée comme parfaite. Il semble résulter de la lecture de cet article que la loi n'est parfaite qu'après la promulgation puisqu'il emploie le mot « projet » après l'approbation de la seconde Chambre. A notre avis, il y a là une négligence d'expression. En vérité, une loi est parfaite aussitôt qu'elle a été votée par les deux Chambres. La promulgation est un acte d'exécution et non de législation. Le pouvoir législatif appartient exclusivement au Congrès, c'est ce qui résulte des articles 7 et 26 de la Constitution. D'ailleurs, il se dégage nettement de l'ensemble de la Constitution, la volonté des constituants de retirer au Président de la République toute intervention dans l'élaboration des lois, comme par exemple le droit de veto ou le droit d'exiger une seconde délibération.

Il y eut pourtant à la Constituante une proposition tendant à donner au Président de la République un droit de veto analogue à celui dont est investi le Pré-

sident des États-Unis. C'est là, disait-on, une garantie, pour qu'un projet de loi qui a manifestement contre lui l'opinion publique ne devienne pas une loi exécutoire. On ajoutait qu'en pratique le droit de veto a été exercé aux États-Unis à la grande satisfaction de la majorité du pays.

En réalité, une prérogative semblable n'a de valeur que lorsque le chef de l'État est indépendant à l'égard des Chambres. Mais dans une république parlementaire où le droit de veto doit être exercé avec la collaboration d'un ministère responsable, il n'y a pas effectivement lieu à son application. Car, si le ministère juge mauvaise et impraticable une loi discutée par les Chambres, il doit se retirer aussitôt que cette loi est votée. Le ministère qui lui succèdera sera forcément pris dans la majorité qui a voté la loi en question et ne prêterait pas son concours au Président pour l'exercice du droit de veto.

La promulgation est obligatoire. Le Président doit la faire dans le délai de quinze jours à partir du moment où la loi votée par le Congrès lui a été présentée. Son silence équivaut à la promulgation de la loi.

Mais qui publiera la loi à défaut du Président ? Ce ne sont pas les ministres, puisqu'il s'agit d'une attribution présidentielle (art. 47 n° 3). Ce ne sont pas non plus les présidents des Chambres puisque la Constitution ne leur confie pas cette attribution. La Cons-

titution française de 1848 prévoyait cette difficulté et la résolvait en chargeant, dans ce cas, le Président de l'Assemblée Nationale de publier la loi. La Constitution du Brésil donne dans le même cas compétence au Président du Sénat. En face des textes de la Constitution portugaise, nous ne voyons comme garantie contre la possibilité d'un pareil abus de pouvoir de la part du Président, que celle qu'implique le principe de la responsabilité ministérielle. Si le Président se refuse à publier la loi, le ministère en exercice sera mis en minorité dans les Chambres. Le Président sera en définitive obligé ou de démissionner ou de publier la loi.

Pour qu'un projet de loi devienne une loi parfaite, il est nécessaire qu'il soit approuvé par les deux Chambres. Or, il peut arriver qu'un projet de loi approuvé par une chambre soit rejeté par l'autre, ou amendé et changé de telle façon que la Chambre d'où le projet a émané, se refuse à l'accepter. Il y a alors un conflit qu'il faut résoudre.

Le système adopté par la Constitution pour résoudre ce conflit est très simple; d'aucuns diraient simpliste. Il consiste en effet dans la réunion des Chambres en session conjointe où le projet de loi en question est discuté et voté. Ce système qui semble le plus naturel, a le grave défaut d'annuler l'action du Sénat dont le nombre des membres est inférieur à celui de la Chambre des députés.

Le système a déjà fonctionné en pratique. Les deux Chambres se sont déjà réunies plus d'une fois pour résoudre des difficultés qui se sont élevées entre elles. Une de ces réunions qui eut lieu en janvier 1914 est particulièrement intéressante à noter parce qu'elle jette un jour très vif sur le fonctionnement du régime établi par la Constitution républicaine.

Mais avant de parler de cette réunion du Congrès, il est nécessaire de dire un mot sur les partis politiques au Portugal.

Les principaux groupements politiques sont actuellement au nombre de trois : les démocrates ou radicaux, dont M. Affonso Costa est le chef ; les évolutionnistes ou modérés, qui obéissent à M. Antonio José d'Almeida ; enfin, les unionistes, qui sont plutôt de tendance conservatrice et qui se groupent autour de M. Brito Camacho. A égale distance de ces noyaux compacts s'échelonnent quelques indépendants, qui apportent leurs suffrages tantôt à l'un, tantôt à l'autre des partis du Gouvernement. (1)

M. Affonso Costa, président du Conseil et le leader le plus énergique et le plus autoritaire de la République, fort de sa solide majorité démocrate dans la Chambre et le Congrès avait cru pouvoir imposer sa politique personnelle, qui d'ailleurs n'avait pas été sans améliorer sensiblement la situation générale

(1) Il est à noter que dans les Chambres actuelles ne siège aucun royaliste.

et en particulier les finances. Mais les droites évolutionniste et unioniste, qui combinées ont une petite majorité au Sénat, firent systématiquement échec à la politique « dictatoriale » du cabinet Costa. Elles refusèrent la ratification de la nomination du gouverneur de la Guinée, puis, par l'interpellation Freitas, allèrent jusqu'à attaquer la probité du chef du gouvernement, l'accusant d'avoir mis son influence politique au service de ses intérêts d'avocat. M. Affonso Costa répondit par le dédain à ces attaques. Le président du conseil et ses collaborateurs refusèrent dès lors de paraître au Sénat, et la minorité démocrate de cette Assemblée, par son abstention, empêcha la formation du quorum nécessaire pour délibérer. Le fonctionnement du système parlementaire était arrêté.

Le Président du conseil, afin de briser l'opposition du Sénat, fit voter par sa majorité de la Chambre la réunion des deux Assemblées en Congrès, pour décider l'ajournement du Parlement et résoudre la question des prérogatives constitutionnelles du Sénat. Mais le Sénat n'entendait pas se laisser ainsi annuler. Son président, M. Braamcamp Freire, a déclaré qu'il présiderait le Congrès tant que la discussion porterait sur la première partie de l'ordre du jour, c'est-à-dire sur l'ajournement du Parlement, mais qu'il remettrait la présidence au Président de la Chambre quand on discuterait la seconde partie de l'ordre du jour, c'est-à-dire l'interprétation de l'article 25 de la Constitu-

tion qui soumet la nomination des gouverneurs des colonies à l'approbation du Sénat, attendu que cette discussion porte atteinte aux prérogatives du Sénat et est inconstitutionnelle.

Un débat s'est alors engagé, au cours duquel une motion de confiance dans le gouvernement a été adoptée par 114 voix contre 93; puis, la première partie de l'ordre du jour ayant été approuvée, les sénateurs et les députés de l'opposition se sont retirés de l'enceinte du Congrès. M Affonso Costa a alors proposé le retrait de la seconde partie de l'ordre du jour et ce retrait a été voté. Mais cette concession ne satisfait pas l'opposition qui continua son obstruction. L'impasse subsistait aussi bien au Congrès que dans les deux Chambres séparées. Cette situation ne pouvait se prolonger. Le cabinet, les chefs de parti, le bureau du Sénat avaient saisi le Président de la République de leur conflit. Le chef de l'État déclara qu'il s'en remettrait au pouvoir législatif de trancher lui-même son différend, mais en même temps, loin de couvrir le cabinet Costa, il l'invita à se conformer aux prescriptions de la Constitution et à paraître aux séances du Sénat quand l'ordre du jour l'y appelait. Le ministère n'avait donc plus l'appui et la confiance du chef de l'État et il lui a finalement remis sa démission.

Comme on le voit, le Sénat a su défendre énergiquement les prérogatives que lui assure la Constitution. Il est, en définitive, sorti victorieux de la lutte

entreprise contre lui par le gouvernement aidé par la majorité oppressive de la Chambre des députés. Il n'en est pas moins vrai que l'article 33 qui institue la délibération en commun des deux Chambres en cas de conflit, soit un danger pour l'indépendance et l'individualité du Sénat.

Pour obvier à cet inconvénient, il y eut à la Constituante une proposition préconisant, pour la solution des conflits interparlementaires, le système des commissions mixtes, c'est-à-dire des commissions composées de députés et de sénateurs pour étudier en commun les divergences qui surgissent entre les deux Chambres. Ce système était d'ailleurs pratiqué sous la Monarchie et il a en sa faveur le droit constitutionnel anglais et français. La Constituante l'a néanmoins rejeté comme n'étant pas assez efficace et comme laissant subsister beaucoup de conflits sans solution.

L'article 33, par la façon dont il est rédigé, donne lieu à des controverses. Il est, en effet, ainsi conçu :

« Si la Chambre initiatrice du projet n'approuve pas les amendements portés au projet par l'autre Chambre, les amendements seront soumis avec le projet, à la discussion et au vote des deux Chambres réunies en session conjointe. »

Une question se pose alors : les amendements non approuvés par la Chambre initiatrice, peuvent-ils être modifiés par les Chambres réunies en Congrès ?

En faveur de l'affirmative, on peut présenter les arguments suivants :

En premier lieu, l'article 33 dit que les amendements en question sont soumis à la *discussion* du Congrès. On ne peut pas comprendre l'utilité de cette discussion si on ne peut y porter aucune modification.

En second lieu, le Congrès fonctionne en session conjointe précisément pour résoudre un conflit; et, pour arriver à cette fin, il doit avoir tous les pouvoirs nécessaires, y compris celui de modifier les amendements rejetés par la Chambre initiatrice du projet, puisque ces modifications peuvent constituer elles-mêmes la solution naturelle du conflit.

En troisième lieu, enfin, l'avantage du système de la Constitution consiste précisément en ce que les deux Chambres, réunies en session conjointe, peuvent chercher à se mettre d'accord sur l'objet de leurs divergences. Et comment pourraient-elles y parvenir si les amendements devaient être soumis au vote sans la moindre modification.

Ces arguments n'ont pas convaincu le Congrès qui, dans la session conjointe du 23 avril 1912, a décidé, au contraire, que les amendements sont uniquement discutés et soumis au vote, sans pouvoir y introduire le moindre changement. On se basa, pour décider ainsi, sur la lettre de l'article 33 qui dit que « les amendements seront soumis à la discussion et au

vote des deux Chambres réunies en session conjointe.» Si les amendements pouvaient être modifiés, ce ne serait pas eux que le Congrès voterait.

Cette interprétation qui serait peut-être conforme à la lettre de l'article 33 ne l'est pas, croyons-nous, à l'esprit.

Le Congrès n'a pas seulement le pouvoir de faire les lois, mais encore celui de les interpréter, les suspendre et les abroger (art. 26).

Une question qui a été fort débattue au Portugal est celle de savoir si un congrès ordinaire peut interpréter les dispositions constitutionnelles. Le Congrès, dans sa session conjointe du 3 avril 1912 s'est prononcé pour la négative. L'article 26 ne vise, en effet, que les lois ordinaires et non les lois constitutionnelles. Celles-ci ne peuvent être revues ou modifiées que par un Congrès investi de pouvoirs constitutants et spéciaux. Les interpréter, c'est aussi, en quelque sorte, les revoir et les modifier.

Attributions financières. — Les pouvoirs des deux Chambres en matière financière ne sont pas généralement égaux. La Chambre des députés a, dans la plupart des pays, la priorité dans l'examen et le vote des lois financières. Au Portugal, l'article 23 de la Constitution donne à la Chambre des députés l'initiative en matière d'impôts, mais non pas pour les autres lois financières dont l'initiative appartient aux deux Chambres également.

En vertu de ses attributions financières, le Congrès discute et vote le budget général de l'État. L'article 54 dispose que le Ministre des finances doit présenter à la Chambre des députés, le budget général de l'État dans la première quinzaine de janvier. Le budget est en effet un plan de politique, un programme de gouvernement pour une période donnée, qui est la période financière. C'est pour cela que ce plan et ce programme doivent être votés avant le commencement de cette période sous risque d'aller à l'aveuglette et compromettre les services et les finances de l'État.

Il arrive pourtant fréquemment que le budget n'est pas encore voté quand commence la période financière. Sous la Monarchie, il était établi que dans ce cas, on continuerait l'exécution, dans la nouvelle année économique, du budget de l'année antérieure (Acte Additionnel du 3 avril 1896, art. 7).

Mais la prorogation du budget ancien jusqu'au vote du nouveau, enlevait au Parlement un moyen de pression sur le gouvernement. C'est pour cela que l'on a recours maintenant au système des douzièmes provisoires.

Il appartient aussi au Congrès d'autoriser le pouvoir exécutif à émettre des emprunts. Ceux-ci constituent en réalité des actes d'administration. Mais comme ils ont une grande répercussion sur le système d'impôts, ils ne peuvent pas être laissés à la discrétion du pou-

voir exécutif. Le Congrès, cependant, n'a qu'à déterminer les conditions générales dans lesquelles l'emprunt doit être fait. Quant aux conditions de détail, le pouvoir exécutif dans la personne du Ministre des finances a toute latitude.

Une autre attribution du Congrès en matière financière, c'est celle de régler le paiement tant de la dette interne comme de la dette externe. Il s'agit de la dette consolidée, la dette flottante n'étant pas de la compétence du Congrès (art. 26 n° 4). A la Constituante, il y eut une proposition tendant à fixer une limite aux crédits que le gouvernement peut se procurer au moyen des opérations de la dette flottante. Mais cette proposition fut rejetée comme n'étant pas applicable pratiquement.

Une préoccupation financière a aussi dicté la disposition de l'alinéa 7 de l'article 26, d'après laquelle la création, la suppression et la rémunération de tout emploi public est de la compétence du Congrès. Il y eut à ce sujet sous l'ancien régime de très graves abus. Le parti au pouvoir créait par de simples règlements des emplois qui n'étaient que des sinécures pour récompenser une clientèle politique.

Une disposition de ce genre n'existe pas dans les lois constitutionnelles françaises, Aussi, se pose-t-elle en France, la question de savoir si le pouvoir exécutif peut, de sa propre autorité, créer des fonctions

ou des emplois nouveaux, ou au contraire, supprimer ceux qui existent (1).

Pour les mêmes raisons financières et économiques, le Congrès statue sur la création ou la suppression de douanes, sur le poids, la valeur, l'inscription, le type et la dénomination des monnaies et sur les banques d'émission. Toutes ces matières ont de grandes conséquences économiques et ne peuvent pas être laissées à l'arbitraire du pouvoir exécutif. Il en est de même de l'attribution du Congrès en ce qui concerne l'administration et la vente des biens nationaux.

Collaboration du Congrès aux actes gouvernementaux. — Sous ce titre, nous étudierons les attributions diplomatiques du Congrès, ses pouvoirs de contrôle sur les règlements d'administration publique, son intervention pour déclarer l'état de siège et concéder l'amnistie.

En vertu de ses attributions diplomatiques, il appartient au Congrès de déclarer la guerre, si « le recours à l'arbitrage a échoué » (art. 26 n° 14). Il lui appartient aussi d'autoriser la conclusion de la paix.

La Constitution monarchique, au contraire, laissait au pouvoir exécutif toute liberté sur ce point, lui faisant seulement obligation de faire aux Cham-

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 629.

bres les communications compatibles avec les intérêts et la sûreté de l'État.

La Constituante a jugé avec raison que la déclaration de guerre revenait essentiellement au pouvoir législatif.

Il y eut même des représentants à la Constituante pour demander la suppression de l'alinéa de l'article 26 concernant la déclaration de guerre et consigner à sa place le principe de la neutralité du Portugal. Les principes démocratiques, disaient-ils, répugnent à cette brutalité qu'est la guerre. Mais on leur a fait remarquer qu'une telle doctrine aurait pour effet de détruire les traités d'alliance qui lient le Portugal avec d'autres pays, dans un moment où la paix universelle constitue une utopie. Et puis à quoi servirait cette déclaration unilatérale de neutralité vis-à-vis des autres pays?

La Constituante, tout en rejetant la proposition dont nous venons de parler a voté une disposition qui constitue une nouveauté constitutionnelle. C'est la disposition de l'article 73 : « La République Portugaise, sans préjudice des engagements résultant de ses traités d'alliance, préconise le principe de l'arbitrage comme meilleur moyen de résoudre les conflits internationaux. » Cette disposition n'a certainement pas de valeur pratique. Elle ne constitue pas moins une noble aspiration vers un idéal de justice et de paix.

C'est au Congrès qu'il appartient aussi de ratifier les traités et les conventions passés avec les pays étrangers (art. 26, n° 15). La Constitution portugaise ne fait pas de distinction entre les traités. Tous doivent, pour être valables, recevoir la ratification du pouvoir législatif. Tandis que la tendance des constitutions modernes est de distinguer deux catégories de traités; les uns ayant besoin d'une ratification parlementaire, les autres dépendant uniquement du pouvoir exécutif.

En vertu de ses pouvoirs de contrôle sur les actes du Gouvernement, le Congrès doit sanctionner tous « les règlements élaborés pour l'exécution des lois. » (Art. 26, n° 24).

Une question se pose à ce sujet. En principe, un règlement ne doit pas modifier une loi. Mais supposons qu'un règlement contenant des dispositions contraires à la loi, a été sanctionné par le pouvoir législatif. Un semblable règlement, peut-il être considéré comme étant en vigueur?

On serait tenté de répondre par l'affirmative, puisque les dispositions du règlement, par cela même qu'elles ont été sanctionnées par le pouvoir législatif, ont acquis force de loi. En réalité, une pareille conclusion serait contraire à la nature juridique du règlement qui doit être toujours subordonné à la loi et dont il doit respecter l'esprit comme la lettre. Quoique sanctionné par le pouvoir législatif, le règlement ne

laisse pas d'être un acte du pouvoir exécutif et comme tel limité par les dispositions de la loi. De plus, l'alinéa 3 de l'article 47 parle des « règlements adéquats à la bonne exécution des lois. » Constitutionnellement donc, il ne peut pas y avoir de règlements qui vont à l'encontre des lois. Une loi ne peut être abrogée que par une autre loi et non par un règlement, même sanctionné par le pouvoir législatif.

Une autre disposition de la Constitution se référant aussi à la collaboration du Congrès avec le pouvoir exécutif, est celle de l'article 27 qui est ainsi conçu : « Les autorisations concédées par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, ne peuvent être utilisées plus d'une fois. »

Il ne peut s'agir là que des autorisations pour des actes ayant le caractère législatif, constituant en quelque sorte, délégation de la fonction législative au pouvoir exécutif, quant à un objet déterminé. En théorie, la légitimité de ces délégations est fort mise en doute par plusieurs auteurs, notamment par notre regretté professeur Esmein qui s'exprime en ces termes : « La délégation du pouvoir législatif, comme de toute autre prérogative que la Constitution attribue aux Chambres, est juridiquement impossible. La raison en est bien simple. C'est que le pouvoir n'est point pour elles un droit propre; c'est une fonction que la Constitution leur confie, non pour en disposer à leur gré, mais pour l'exercer elles-mêmes d'après les

règles constitutionnelles. Seul, le souverain peut faire une semblable attribution et le pouvoir législatif n'est pas le souverain, mais simplement le délégué du souverain.»

Nous ne croyons pas que théoriquement, l'on ait pu répondre à ce raisonnement et que l'on soit parvenu à légitimer la délégation des pouvoirs.

Le pouvoir compétent pour déclarer l'état de siège c'est le pouvoir législatif (art. 26, n° 16). Effectivement, la suspension des lois fondamentales doit être faite par le pouvoir chargé d'élaborer les lois et qui est le dépositaire de la souveraineté nationale. Cependant la Constitution reconnaît que la déclaration de l'état de siège pourrait devenir nécessaire pendant les intervalles des sessions parlementaires, auquel cas elle permet au pouvoir exécutif de faire cette déclaration sous certaines réserves.

Les causes qui peuvent motiver une déclaration d'état de siège sont énumérées par l'article 26. Ce sont : une agression imminente ou effective des forces étrangères ou une insurrection interne. Cette énumération est par sa nature même, limitative.

C'est au pouvoir législatif qu'il appartient aussi de concéder l'amnistie (art. 26, n° 18t). Celle-ci, en effet, ayant pour effet de porter atteinte à la loi elle-même, en la rendant rétroactivement inapplicable à des faits qu'elle visait cependant, ne peut être accordée que par le législateur. De plus, par son caractère de mesure

générale et collective, l'amnistie rentre dans les mesures que prend d'ordinaire le pouvoir législatif. Cependant la Constitution monarchique faisait de l'amnistie une attribution du pouvoir modérateur, c'est-à-dire du pouvoir royal.

CHAPITRE III

Du Pouvoir Exécutif

Parmi les nombreux problèmes que soulève l'établissement de la République, ceux qui intéressent le pouvoir exécutif sont certainement les plus importants comme les plus délicats. Aussi, la discussion que ces problèmes ont suscité dans la Constituante portugaise fut-elle longue et passionnée. Hantés par le souvenir des nombreux abus de l'exécutif sous la Monarchie, les longues dictatures, les nombreuses et injustifiées dissolutions de la Chambre populaire, plusieurs représentants voulaient d'un exécutif faible, impuissant et entièrement à la merci du pouvoir législatif.

« Quand après un long despotisme, écrivait Thouret, dans son rapport du 13 août 1791, une nation s'éveille et se reconstitue, son principal ennemi dans cette situation est alors le pouvoir exécutif, parce que c'est lui qui est corrompu, c'est lui qui a opprimé et que c'est contre lui, non pas pour l'anéantir, mais pour le faire rentrer et le contenir à l'avenir dans ses justes bornes, que la Révolution a lieu et que le travail de la régénération se fait... »

Cette méfiance à l'égard du pouvoir exécutif domine toute la Constitution portugaise et en forme

la caractéristique essentielle. Nous le verrons dans l'étude des dispositions constitutionnelles intéressant le Chef de l'État et les Ministres.

SECTION PREMIÈRE

Le Chef de l'Etat

D'après l'article 56 de la Constitution, « le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et par les Ministres. » On pourrait croire d'après les termes de cet article que le Président de la République est un organe du pouvoir exécutif et non pas le Chef de ce pouvoir. Et on le croirait d'autant plus facilement que les mots « Chef du pouvoir exécutif », contenu dans le projet primitif ont été éliminés dans la rédaction définitive. Cependant, malgré ces apparences, on ne peut nier au Président de la République portugaise le titre de Chef du pouvoir exécutif. Et cela résulte clairement de l'examen de l'article 47 et 48 de la Constitution. L'article 47 parle des différentes attributions du Président de la République (et non des Ministres) et l'article 48 vient ajouter que ces attributions sont exercées par l'intermédiaire des Ministres. On en conclut que les Ministres sont les organes du pouvoir exécutif dont le titulaire est le Président de la République. Les lois constitutionnelles françaises ne disent pas non plus que le Président de la République est le Chef du pouvoir exécutif.

Et pourtant cette doctrine est courante parmi les auteurs français du droit constitutionnel. Sans elle, on ne pourrait pas expliquer le mécanisme de la République parlementaire. Ce qui distingue essentiellement, en ce qui touche le pouvoir exécutif, la République parlementaire de la République présidentielle, c'est que dans la première, le Président est le chef du pouvoir exécutif, tandis que dans la seconde, le Président est le seul et unique dépositaire de ce pouvoir.

On a beaucoup discuté à la Constituante, l'institution de la présidence de la République. D'aucuns ont soutenu, que cette institution est incompatible avec le véritable régime démocratique et que même réduite à un simple organe de représentation et de pompe, à ce que dans les écoles on appelle « fonctions de majesté », elle n'a rien à faire dans une démocratie dont le principe est d'éliminer tout ce qui est inutile, tout ce qui coûte et ne produit pas. On ajoutait que les fonctions de la présidence peuvent être remplies par le Président du Congrès ou par le Président du Conseil des Ministres, élu par les Chambres.

Cette opinion n'a pas été partagée par la majorité de la Constituante qui a estimé, avec raison, que l'institution de la présidence répond à la nécessité d'un élément de coordination et de modération. Se trouvant par sa fonction au-dessus des partis, en dehors des luttes politiques, le Président de la Répu-

blique joue le rôle d'arbitre, de pacificateur, rôle très appréciable dans un gouvernement parlementaire.

Mais si la Constituante a jugé utile l'institution de la présidence, elle n'a voulu cependant conférer au Président que des pouvoirs fort limités. Elle lui a refusé le droit de dissoudre ou de proroger les Chambres. Elle ne lui reconnaît pas, non plus, le droit de demander aux Chambres une seconde délibération d'une loi. De sorte que le Président de la République Portugaise est, d'après la Constitution, un personnage de pure représentation, n'exerçant aucune intervention prépondérante dans le gouvernement de son pays. On lui interdit même, au nom des principes démocratiques, tout luxe, tout faste. Ainsi l'article 45 de la Constitution dispose qu'aucun des palais nationaux, pas même celui dans lequel est établi le secrétariat de la présidence, ne peut être utilisé pour la commodité personnelle du Président et de sa famille.

Au surplus, parmi ceux-là même qui à la Constituante ont voté pour l'institution de la présidence, il y en avait beaucoup qui n'y voyaient qu'une institution transitoire destinée à disparaître avec le progrès des idées politiques et l'évolution des mœurs parlementaires.

Examinons maintenant en détail les dispositions constitutionnelles concernant le Président de la République.

§ 1. — ÉLECTION DU PRÉSIDENT

Le Président de la République est élu par le Congrès, réuni en session spéciale. La durée de son mandat est de quatre ans. Il y a à ce sujet la plus grande variété dans le droit constitutionnel des différentes républiques. La durée du mandat présidentiel est en effet de sept ans en France, de six ans en Argentine, de cinq ans au Chili, de quatre ans aux États-Unis et au Brésil, de trois ans à Costa Rica, de deux ans à Libéria et d'un an en Suisse.

Les constituants portugais se sont méfiés des pouvoirs de longue durée. Ils ont considéré que le système français peut amener la reconstitution du pouvoir personnel par la trop longue possession de l'autorité entre les mains d'un seul. C'est là à notre avis une crainte vaine, surtout au Portugal où les pouvoirs du Chef de l'État sont excessivement limités et où les Chambres peuvent, sans aucune procédure judiciaire, destituer le Président.

« Dans le cas de vacance de la présidence par décès ou *par quelque autre cause* » dit l'article 38, les deux Chambres, réunies en Congrès de plein droit, procèdent immédiatement à l'élection du nouveau président qui exercera ses fonctions jusqu'à l'expiration de la période présidentielle de son prédécesseur.

Mais, quelque diligence qu'on fasse, il y a toujours

et inévitablement une interruption dans le pouvoir présidentiel. Pour éviter toute discontinuité dans le pouvoir exécutif, les constitutions suivent différents systèmes. Les uns chargent un vice-président des fonctions de la présidence durant le temps du défaut du titulaire, les autres chargent le Conseil des ministres de cette même fonction. D'autres prescrivent la nomination d'un successeur intérimaire.

A la Constitution portugaise, des représentants ont soutenu le système de la vice-présidence à l'américaine, comme convenant mieux que tout autre système à une république naissante qui doit prévoir tous les événements capables de mettre en péril son existence ou restreindre son développement normal et pacifique. Mais la majorité préféra le système français et l'article 38 investit les Ministres de la plénitude du pouvoir exécutif en cas de vacance de la présidence ou empêchement momentané dans l'exercice des fonctions présidentielles. On a ainsi, pendant quelque temps, un pouvoir exécutif collégial, analogue au Directoire exécutif de la Constitution française de l'An III.

Quelles sont les autres causes de vacance de la présidence, auxquelles fait allusion l'article 38? C'est sans doute la destitution (art. 46), la démission ou la sortie du pays sans la permission des Chambres (art. 44). En ce qui concerne le cas de démission, la Constitution est muette. Il semble qu'en l'occurrence,

on appliquerait le système français, c'est-à-dire que le Président de la République enverrait sa lettre de démission aux Présidents des Chambres. Celles-ci n'ont d'ailleurs pas compétence pour accepter la démission. Elles n'ont qu'à constater le fait et à se réunir en Congrès pour la désignation du successeur.

L'élection du Président a lieu au scrutin secret. La majorité requise est des deux tiers des membres du Congrès. Si, après les deux premiers tours de scrutin, aucun candidat n'obtient cette majorité, on procède à un troisième tour de scrutin entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix et est déclaré finalement élu, celui qui a réuni le plus grand nombre de voix.

A la différence des lois constitutionnelles françaises, le Congrès au Portugal se réunit de droit sans convocation préalable du pouvoir exécutif. Il n'en pouvait être autrement vu la préoccupation du constituant portugais à assurer au pouvoir législatif une complète indépendance à l'égard de l'exécutif. Le Congrès se réunit de droit le soixantième jour avant le terme du mandat du président en fonction. Cette disposition a pour but d'éviter toute interruption dans les fonctions présidentielles. Nous estimons que le système français qui fait élire le nouveau président un mois seulement avant l'expiration du mandat de l'ancien, est préférable. Car, les inconvénients qui

peuvent résulter de la coexistence de deux présidents, sont ainsi réduits.

Les lois constitutionnelles françaises ne contiennent qu'un seul cas d'inéligibilité aux fonctions de la présidence; c'est le cas prévu par la loi du 14 août 1884 qui exclut de l'élection à la présidence les membres des familles ayant régné en France. A part ce cas spécial, tout citoyen français qui jouit de ses droits civils et politiques peut être élu à la plus haute magistrature du pays. Il n'en est pas de même au Portugal. La Constitution consacre en effet, plusieurs cas d'inéligibilité, les uns absolus, les autres relatifs.

Sont inéligibles d'une façon absolue : 1^o Les étrangers même naturalisés (art. 39). 2^o Les mineurs de 35 ans (art. 39). 3^o Ceux qui ne jouissent pas de la plénitude de leurs droits civils et politiques (art. 39). 4^o Les personnes appartenant aux familles ayant régné au Portugal (art. 40). Sont inéligibles d'une façon relative : 1^o Le Président sortant dans les quatre ans qui suivent sa présidence. 2^o Les parents ou alliés au premier et au deuxième degré du Président sortant et seulement pour l'élection postérieure à cette sortie. 3^o Les Ministres en exercice dans les six mois antérieurs à l'élection (art. 50).

Comment peut-on justifier ces nombreux cas d'inéligibilité? En ce qui concerne les inéligibilités absolues, elles sont faciles à justifier. Ce n'est pas trop exiger que celui qui sera investi de la plus haute

magistrature du pays, ne soit pas trop jeune et jouisse de la plénitude de ses droits civils et politiques. Il est de même prudent d'écarter les étrangers naturalisés. Quant à la disposition concernant les membres des familles ayant régné en Portugal, elle est naturelle aux Républiques ayant succédé à des monarchies. Le descendant, le membre quelconque d'une dynastie déchue, lorsqu'il brigue la présidence de la République, est légitimement soupçonné de n'aspirer au pouvoir exécutif que pour restaurer le trône qu'ont occupé ses aïeux. « Il y là une présomption légale des plus sages, bien que, comme toutes les présomptions, elle puisse parfois porter à faux. »

Quant aux inéligibilités relatives, elles ne sont pas toutes aussi faciles à justifier. La Constitution déclare inéligibles pour la période présidentielle immédiate le président sorti de charge et ses parents et alliés au premier et au deuxième degré. C'est là une précaution contre la reconstitution du pouvoir personnel et contre le péril des candidatures officielles.

Les Ministres en fonction dans les six mois qui précèdent l'élection à la présidence en sont aussi écartés. On a voulu par là aussi, éviter les candidatures officielles et les abus d'influence.

Quelques légitimes que soient ces craintes, nous croyons qu'il ne faut pas essayer de les écarter par des dispositions constitutionnelles. Celles-ci, par leur rigidité, écartent de la présidence, même ceux-là,

qui ont derrière eux une carrière politique longue et honorable et qui sont susceptibles de rendre encore à la patrie les plus grands services. Le mieux encore, c'est de laisser au Congrès toute latitude sur ces points. L'exemple de la France est là pour démontrer que malgré l'absence de ces réglementations prohibitives et restrictives dans les lois constitutionnelles, l'Assemblée Nationale, depuis, 43 ans porte son choix sur des hommes qui ont, tous, honorablement et patriotiquement, rempli leur mandat.

§ 2. — SUBSIDE DU PRÉSIDENT

L'article 42 de la Constitution établit que « le Président percevra un subside qui sera fixé avant son élection et qui ne pourra pas être modifié pendant la durée de son mandat. » C'est là le système suivi aux États-Unis et au Brésil. Il a pour avantage de ne pas immobiliser le traitement du Président dans une disposition constitutionnelle, tout en le soustrayant, pendant la durée du mandat aux caprices des Chambres.

Le subside du Président fut fixé par le décret du 23 août 1911. Il est de 18.000.000 réis, soit 90.000 francs. Il lui est, de plus, alloué 6.000.000 réis, soit 30.000 fr. comme frais de représentation. Des crédits pour représentation extraordinaire, peuvent être accordés par le Congrès et en son absence par le ministère.

§ 3. — ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT

Elles sont toutes contenues dans l'article 47 de la Constitution. Elles sont relatives à : 1^o La nomination des ministres; 2^o La convocation extraordinaire des Chambres; 3^o La promulgation des lois; 4^o La nomination aux emplois civils et militaires; 5^o Les relations diplomatiques; 6^o Le droit de grâce; 7^o Le maintien de la sûreté interne et externe.

Nous étudierons successivement ces différentes attributions :

1^o La première et la plus importante des attributions du Président de la République est sans contredite la nomination des ministres.

L'article 47 n'établit aucune restriction à ce droit, sinon que la nomination doit être faite parmi les citoyens portugais. Mais en dehors de cette restriction, il y en a une autre qui résulte des principes du Gouvernement parlementaire. Le Président, en effet, ne doit choisir les ministres que parmi ceux qui sont disposés à suivre la politique adoptée par la majorité des Chambres. En fait, il arrive souvent que les majorités sont incertaines ou mal disciplinées. Le Président recouvre alors toute sa liberté dans le choix des ministres. Il va sans dire que le Chef de l'État peut confier les fonctions ministérielles à des individus étrangers au Parlement. Mais il ne le fera qu'exceptionnellement parce que les ministres qui ne font

pas partie du Parlement manquent d'autorité. D'ailleurs, l'expérience a démontré que les ministres extraparlimentaires, n'ont pas pu se maintenir au pouvoir pendant longtemps.

2^o Il appartient au Président de la République de convoquer extraordinairement le Congrès « quand le bien de la Nation l'exige. » Il s'agit, comme le voit, d'une convocation extraordinaire. Car, la réunion ordinaire du Congrès ne nécessite pas une convocation du pouvoir exécutif (art. 11). Il y a même des cas où la réunion extraordinaire du Congrès se fait de plein droit; ce sont les cas prévus par les articles 26 et 38 de la Constitution.

C'est à propos de cette attribution du Président que s'est posée devant la Constituante, la question si importante du droit de dissolution du Parlement. Il y eut plusieurs propositions tendant à accorder au Président le droit de dissoudre l'une ou les deux Chambres. Mais la majorité était tout à fait hostile à cette prérogative. Le souvenir des graves abus que la monarchie a fait du droit de dissolution était encore vivace dans toutes les mémoires. Sous le Roi Carlos, en effet, deux Chambres arrivèrent au terme de leur mandat. Les adversaires du droit de dissolution ont invoqué, de plus, les principes théoriques de la souveraineté nationale comme étant contraires à cette prérogative du pouvoir exécutif. Ils ajoutaient que seule, la République Française connaissait le droit

de dissolution et que d'ailleurs, l'unique fois que l'on y en a usé, n'a pas laissé un bon souvenir.

A notre avis, le droit de dissolution est un rouage très important du régime parlementaire et qu'une constitution qui veut établir un pareil régime, doit consacrer au profit du pouvoir exécutif une pareille prérogative, sous peine de fausser la marche de cette machine si délicate et si complexe qu'est le gouvernement parlementaire. Quant aux arguments théoriques ou pratiques, que l'on a invoqués contre le droit de dissolution, il y a longtemps que l'on en a fait justice.

Le régime parlementaire est fondé sur l'accord des divers pouvoirs, l'accord des diverses assemblées, l'accord enfin du Parlement et du pays. Survient-il quelque conflit entre les pouvoirs ou les assemblées? Tout est entravé, tout est en suspens et le régime lui-même faussé. Il peut s'agir d'un conflit entre les deux assemblées, d'origine et de tendance souvent différentes, l'une cherchant à éclipser l'autre, celle-ci s'opposant à tout progrès. La lutte peut naître dans une même chambre entre deux ou plusieurs partis, égaux en nombre de telle sorte qu'aucun ne puisse conserver le pouvoir. Enfin, le désaccord peut exister entre le Parlement et le pays même, celui-là ne prenant garde aux transformations qui s'opèrent dans le peuple, aux nécessités nouvelles, aux exigences de la Nation. Dans ces diverses hypothèses, le danger

est grand pour l'État. Quoi de plus correct alors, que le désir du pouvoir exécutif de consulter le pays? Rien de plus juste que de faire intervenir ainsi le peuple dans les crises extraordinaires. Le droit de dissolution ne constitue donc pas une violation des droits de la représentation nationale, une méconnaissance de la souveraineté des électeurs.

Un appel au pays, une invitation aux électeurs d'examiner les questions en litige, de peser mûrement les arguments produits au Parlement, dans les réunions populaires, dans la presse, puis décider par leurs votes dans quel sens se prononcera le pouvoir législatif, voilà ce qu'il y a véritablement dans le droit de dissolution.

L'institution dont il est le plus proche, c'est le referendum populaire que consacre la Constitution Suisse, la consultation du pays sur une question d'intérêt public. L'exercice même de ce droit implique donc une reconnaissance de la souveraineté nationale et « achève d'assurer aux représentants du pays la prépondérance qui doit leur être reconnue. »

Voyons maintenant quel est l'avis des théoriciens sur ce point. La plupart des grands théoriciens sont pour la reconnaissance au pouvoir exécutif du droit de dissolution.

C'est Montesquieu écrivant : « Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique; car, comme il

pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances. » C'est Benjamin Constant disant « qu'une Assemblée qui ne peut-être réprimée ou contenue, est de toutes les puissances, la plus aveugle dans ses mouvements, la plus incalculable dans ses résultats pour les membres mêmes qui la composent. Elle se précipite dans des excès, qui, au premier coup d'œil sembleraient s'exclure; une activité indiscrete sur tous les objets; une multiplicité de lois sans mesure... » et, parlant du droit de dissolution, il ajoute : « Quand un tel moyen ne se trouve pas dans l'organisation politique, les événements les placent dans la force. » C'est Tocqueville se déclarant convaincu que la liberté est en péril lorsque le pouvoir social représenté par les Assemblées ne trouve devant lui aucun obstacle qui puisse retenir sa marche et lui donner le temps de se modérer lui-même. C'est Laboulaye dépeignant les députés toujours entraînés vers la dictature exercée au nom du peuple, c'est-à-dire pour eux-mêmes et à leur profit, toujours aboutissant au despotisme parlementaire, si le pouvoir exécutif n'est pas organisé assez fortement pour sauvegarder la souveraineté du peuple contre les usurpations et les égarements des Assemblées. C'est notre regretté professeur Esmein parlant du droit de dissolution dit : « Il forme un des rouages naturels presque indispensables du gouvernement parlementaire. De plus, bien qu'il contienne

une exception apparente du principe de la séparation des pouvoirs, le droit de dissolution est plutôt en réalité une sanction de ce principe...

C'est le savant professeur Duguit écrivant : « Le droit de dissolution, considéré par un certain parti comme une survivance du despotisme royal, est au contraire la condition indispensable de tout régime parlementaire et la garantie la plus efficace du corps électoral, de la souveraineté nationale contre les excès de pouvoir, les visées tyranniques, toujours à craindre d'un parlement. » Enfin, en Amérique, c'est Jefferson, l'homme dont on a pu dire qu'il fut le plus puissant apôtre qu'ait jamais eu la démocratie, proclamant « que la tyrannie des législateurs est le danger le plus redoutable. » Et tous, et bien d'autres de conclure que le premier besoin du gouvernement démocratique est d'opposer à l'omnipotence parlementaire une force répressive, en l'espèce le droit de dissolution.

C'est un lieu commun pour les adversaires du droit de dissolution de présenter l'aventure du Seize Mai en France, comme une histoire probante contre ce droit. Lors de la discussion de la Constitution portugaise, on n'a pas manqué d'évoquer l'ombre du Maréchal, Eh bien, comme le dit M. Leyret, l'histoire du Seize Mai témoigne au contraire, en faveur du droit de dissolution : « La République et les républicains lui ont dû un triomphe plus rapide, plus décisif. Entre eux et moi, avait dit le Maréchal au pays, choisis ! Le

pays ayant choisi, le Maréchal s'inclina. » Lui-même, il en donna la raison loyalement dans un message porté aux Chambres par M. Dufaure : « L'exercice du droit de dissolution n'est qu'un mode de consultation suprême auprès d'un juge sans appel et ne saurait être érigé en système de gouvernement. J'ai cru devoir user de ce droit et je me conforme à la réponse du pays. » (1)

Et puisque nous sommes dans le domaine de l'histoire, restons y un peu.

En 1851, Louis-Napoléon se trouvait en présence d'une Chambre hostile. Les constituants de 1848, bien loin d'admettre le droit de dissolution et de prorogation, avaient déclaré « crime de haute trahison », toute mesure tendant à l'appliquer. Que serait-il advenu si Louis-Napoléon avait pu dissoudre la Chambre. Peut-être n'aurait-il pas pu s'insurger contre les députés récemment élus, et puisant une force nouvelle dans la consultation du pays. Même si les électeurs s'étaient prononcés en sa faveur et avaient envoyé des représentants favorables à ses projets, la dissolution aurait évité au pays les violences et l'immoralité d'un coup d'État ; une revision constitutionnelle aurait remplacé la brutalité du Deux Décembre.

Le coup d'État du 18 Fructidor n'est-il pas dû aussi à ce que la Constitution de l'An III ne reconnaissait

(1) V. Leyret : *Le Président de la République*.

pas au pouvoir exécutif le droit de dissolution.

Si l'on examinait l'application du droit de dissolution dans les différents pays, on relèverait certainement des exemples de dissolutions illégales prononcées en violation flagrante de la loi; telle en France, la dissolution de 1830, telles encore certaines dissolutions au Portugal. Mais de pareils cas sont rares; ils sont tôt ou tard soulignés d'une révolution, et cela suffit pour rendre prudents les gouvernements. Plus nombreuses sont les dissolutions incorrectes prononcées sans motif légitime, dans le seul but est de congédier une chambre portée au progrès et dans l'espoir d'influencer le pays par une vigoureuse pression électorale; elles se rencontrent surtout dans les monarchies simplement représentatives.

Mais, en revanche, combien de dissolutions loyales et correctes édictées par le seul intérêt du pays par franchise et probité politique : dissolutions après un changement dans la loi électorale; dissolutions fondées sur une modification probable dans les sentiments du pays; dissolutions à raison de l'émiettement des partis; dissolutions pour consulter le pays sur une question d'intérêt général ou une tendance politique. L'histoire d'Angleterre, d'Italie et de Belgique nous en fournit d'innombrables exemples.

Le jugement de l'histoire est donc favorable au droit de dissolution. Il a fait quelquefois du mal, mais plus souvent du bien. On ne peut guère

demander davantage à une institution humaine (1).

Mais il est bien entendu que si on établit en faveur du Président de la République le droit de dissolution, on doit entourer l'exercice de ce droit de toutes les garanties désirables et non pas de la seule garantie de la responsabilité ministérielle comme cela se passe dans les monarchies constitutionnelles. Il est de plus nécessaire que le droit de dissolution s'exerce aussi à l'encontre du Sénat comme de la Chambre des députés. Certaines résistances du Sénat sont en effet aussi dangereuses que les hardiesses de la Chambre des députés. Le système suivi à cet égard par les lois constitutionnelles françaises ne nous semble pas très heureux. D'abord le Sénat est, sans aucune raison plausible, à l'abri de toute dissolution. De plus, en pratique, la nécessité de l'autorisation du Sénat, a rendu l'exercice du droit de dissolution bien difficile et improbable. Nous préférons le système proposé à la Constituante portugaise par le Dr Egas Monis. Le Président de la République pourrait, d'après cette proposition, dissoudre la Chambre des députés ou le Sénat après un avis conforme des deux Chambres réunies en session conjointe. Ce n'est pas là, comme on pourrait le croire, une procédure difficile et longue. En Portugal, les sessions conjointes des deux Chambres ne constituent pas comme en France des solennités extraordinaires et rares. Au contraire, elles y sont très fréquentes

(1) V. Matter : *Dissolution des assemblées parlementaires*.

puisque des dispositions constitutionnelles les rendent nécessaires pour une foule de décisions. Rien de plus naturel donc que de leur confier aussi le rôle d'arbitre, au premier degré, dans les conflits qui peuvent s'élever entre les pouvoirs. En dépit de tous ces arguments, la Constituante portugaise s'est absolument refusée à confier au pouvoir exécutif le droit de dissolution, même entouré des garanties dont nous venons de parler.

3. Le Président de la République est chargé de promulguer les lois et de rendre les décrets, instructions et règlements nécessaires à la bonne exécution de ces lois. Comme nous avons eu déjà l'occasion de le faire remarquer, la promulgation est plus une obligation qu'un droit pour le président de la République. Il n'a aucun moyen légal de se refuser même provisoirement à promulguer la loi votée puisque la Constitution portugaise ne lui reconnaît pas le droit de demander aux Chambres une seconde délibération comme peut le faire le Président de la République en France.

Quant au pouvoir réglementaire, nous avons déjà vu dans l'article 26 de la Constitution que tous les décrets et règlements émanant du pouvoir exécutif, doivent être sanctionnés par le pouvoir législatif. C'est là une garantie contre les abus que peut faire le Président de son pouvoir réglementaire. En dehors de cette garantie spéciale, il y a la garantie de la

responsabilité ministérielle qui s'applique aux règlements comme à tous les autres actes du Président de la République. En outre de ces deux garanties, il y en a une autre, empruntée aux législations anglo-saxonnes, et qui est contenue dans l'article 63 de la Constitution. D'après cet article, le pouvoir judiciaire a compétence pour connaître la légitimité constitutionnelle des actes du pouvoir exécutif. Nous étudierons plus longuement cette importante disposition lorsque nous traiterons du pouvoir judiciaire.

4. Le Président de la République pourvoit, sur la proposition des Ministres, aux emplois civils et militaires. C'est là une conséquence de la nature du pouvoir exécutif, qui, chargé de gérer les divers services publics, doit avoir le pouvoir de nommer leurs agents. Il peut non seulement les nommer, mais encore les suspendre et les révoquer, l'article 47 le dit expressément, mais cela aurait pu résulter des principes généraux. Il est en effet certain que tout fonctionnaire est révocable, parce qu'il exerce sa fonction uniquement dans l'intérêt de l'État et non dans son propre intérêt. De sorte que si ses services ne correspondent plus à l'intérêt public, ils peuvent lui être retirés. D'autre part, en principe également, le titulaire du pouvoir exécutif a le droit de révoquer tous les fonctionnaires placés sous ses ordres, parce que, chargé de diriger la puissance exécutrice dans son ensemble, il ne saurait utilement remplir sa

mission, s'il n'a pas confiance dans les fonctionnaires qui agissent sous sa direction. C'est ainsi que le même droit a été reconnu au Président de la République en France où les lois constitutionnelles sont muettes sur ce point. Il en est de même aux États-Unis

Cette attribution de nommer aux emplois civils et militaires n'est pas exercée librement et sans restriction. Le Président doit se conformer aux lois. L'article 47 le dit expressément. Ces lois peuvent être de toute sorte. Elles peuvent fixer les conditions d'âge et d'aptitude nécessaires pour pouvoir remplir telle fonction déterminée. Elles peuvent rendre électives certaines fonctions dont les titulaires sont aujourd'hui nommés par le pouvoir exécutif. Elles peuvent de même confier à d'autres autorités le pouvoir de nommer à certaines fonctions.

5. Le Président de la République représente la Nation dans ses rapports avec les puissances étrangères et à la direction de la politique extérieure de la République. L'action diplomatique, pour être fructueuse, a besoin de l'esprit de suite, de la patience et de la discrétion dans les procédés; conditions que l'on ne peut rencontrer dans des assemblées.

Cette attribution du Président de la République, doit s'exercer « sans préjudice des attributions du Congrès ».

Les attributions du Congrès en ce qui concerne les relations internationales sont importantes. Elles sont

contenues dans l'article 26 que nous avons eu déjà l'occasion d'étudier. Nous avons vu aussi que la négociation de tous les traités et conventions appartient au Président de la République, mais que la ratification appartient au pouvoir législatif. C'est là le système adopté par les Constitutions françaises de 1791, de 1793 et de 1848. C'était aussi le système préconisé par Prévost-Paradol dans la « France Nouvelle ». Mais en ce qui concerne les traités d'alliance, la Constitution semble ne point exiger la ratification du Congrès. L'alinéa 7 de l'article 47 dispose en effet que « les traités d'alliance seront soumis à l'examen du Congrès, en session secrète et à la demande des deux tiers de ses membres. » Cette disposition n'est pas bien claire. L'expression « seront soumis à l'examen du Congrès », différente de l'expression « seront soumis à la *ratification* du Congrès », employée pour les autres traités, fait croire que les traités d'alliance n'ont pas besoin de la ratification du Congrès. Dans tous les cas, la Constitution portugaise ne reconnaît pas les traités absolument secrets, inconnus même du Parlement, comme il arrive en France.

A propos des relations de la Nation avec les pays étrangers, rappelons la disposition de l'article 44 qui défend au Président de la République de quitter le territoire national sans la permission du Congrès, sous peine de la perte du pouvoir. Les anciennes constitutions françaises contenaient des prohibitions

analogues. Mais les lois constitutionnelles de 1875 sont muettes à ce sujet. En pratique, cela ne peut pas avoir de l'importance, puisque dans un gouvernement parlementaire, le voyage du Président ne pourrait être décidé sans l'approbation préalable des Chambres.

6. Le Président de la République a le droit de grâce et de commutation de peines. On a discuté à la Constituante la légitimité de cette attribution. Elle est en effet combattue par l'école de l'anthropologie criminelle. Si le Chef de l'État exerce cette attribution dans les cas réellement exceptionnels, on pourrait justifier le droit de grâce comme étant un moyen de réparer une erreur judiciaire, ou de tempérer la rigueur d'une loi dans des circonstances spéciales.

Mais en réalité le droit de grâce est considéré comme un acte de clémence, de générosité, de miséricorde, sans considération de l'utilité de la peine et du danger qui résulterait de son atténuation ou de son abolition. De plus, la loi apparaît aujourd'hui comme une règle uniforme pour tous et inévitable, en ce sens qu'aucun des pouvoirs publics ne saurait, en droit, en écarter l'application dans un cas particulier. Tant qu'elle est en vigueur, le pouvoir exécutif comme le pouvoir judiciaire sont tenus de l'appliquer rigoureusement et consciencieusement; et, s'ils s'écarterent en fait de ce devoir, ils commettent des actes irréguliers et injusticiables en droit.

Malgré la logique de ce raisonnement, la Constitution ne pouvait pas ne pas admettre le droit de grâce, qui, en pratique, est une nécessité qui s'impose dans un bon gouvernement. Il présente plusieurs utilités dans le développement desquelles nous n'entrerons pas.

Le droit de grâce ne peut pas être exercé par le Président sans l'intervention ministérielle. Le décret qui contient la grâce doit être contresigné par un ministre comme tous les actes du Président. Cela résulte des règles du gouvernement parlementaire.

Cependant, en pratique, il y eut à ce sujet quelque doute. A la suite d'une visite à un établissement pénitencier, le Président d'Arriaga a écrit une lettre au Ministre de la Justice lui exprimant le désir de grâcier certains condamnés, conformément à la prérogative qu'il tient de la Constitution. Le Ministre de la Justice, tout en accédant au désir du Président, a noté que le droit de grâce comme toute autre attribution du Chef de l'État, ne peut être exercé que dans les termes des articles 48 et 49 de la Constitution, c'est-à-dire sous la garantie de la responsabilité ministérielle. Et c'est en application de ce principe que fut rendu le décret du 12 juin 1912 contenant les grâces et commutations de peines, demandées par le Président d'Arriaga.

7. Enfin, le Président de la République est chargé

du maintien de la sécurité interne et externe de l'État. C'est là une des attributions essentielles du pouvoir exécutif. « C'est sa raison d'être primitive et sa fonction la plus ancienne. »

La sécurité interne et externe exige l'emploi de la force publique. C'est pour cela que la Constitution déclare que « la force publique est essentiellement obéissante » (art. 69). Les commandants militaires ne pourront pas désobéir aux ordres du gouvernement sous prétexte qu'ils sont contraires aux lois et à la Constitution.

Si l'on poussait cette théorie jusqu'à ses dernières conséquences, il faudrait dire que l'armée ne devrait pas se refuser de coopérer à un coup d'État entrepris par le Gouvernement comme elle devrait toujours obéir aux ordres du Gouvernement quand il s'agira de réprimer une révolution. Les théoriciens discutent là-dessus... En réalité, il ne sert rien de discuter puisqu'en fait, il n'y a pas de coup d'État ou de révolution sans le concours de l'armée. Des textes constitutionnels ne peuvent pas arrêter des événements de ce genre.

Ayant fini avec l'étude des attributions du Président de la République, voyons maintenant quel est le système adopté par la Constitution portugaise en ce qui concerne la responsabilité du Président.

§ 4. — RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT

Pour se faire une idée de cette responsabilité, il est nécessaire de distinguer la responsabilité politique, la responsabilité pénale et la responsabilité civile. Le Président de la République est irresponsable politiquement. L'article 55 dispose en effet que le Président de la République n'est pas responsable pour les actes d'administration des Ministres et leurs agents. D'autre part, tous les actes du Président n'ont de valeur que s'ils sont contresignés par les Ministres qui en sont seuls responsables (art. 49 et 51).

Quant à la responsabilité pénale, la Constitution applique au Président les crimes prévus par les alinéas 1, 2, 3, 4 et 5 de l'article 55, c'est-à-dire les actes du pouvoir exécutif qui portent atteinte à l'existence politique de la Nation, à la Constitution, au libre exercice des pouvoirs de l'État à la jouissance et à l'exercice des droits politiques et individuels; à la sûreté interne du pays.

La responsabilité civile du Président et celle résultant des crimes de droit commun qu'il peut commettre sont de la connaissance des tribunaux commun (art. 64).

Ces dispositions sont toutes conformes aux principes démocratiques et parlementaires. Mais, il y a une autre disposition qui est certainement la moins heureuse de toute la Constitution et qui, dans un

ensemble suffisamment harmonieux et logique, vient jeter une note discordante. C'est la disposition de l'article 46 qui est ainsi conçue : « Le Président peut être destitué par les deux Chambres réunies en Congrès à la suite d'une résolution approuvée par les deux tiers de ses membres et qui conclut clairement à la destitution ou à la suite d'une condamnation pour crime. » Cette disposition n'est-elle pas en contradiction flagrante avec les dispositions que nous venons de voir ? Comment ! d'une part, on déclare le Président irresponsable sauf pour certains crimes déterminés conformément aux règles du régime parlementaire ; et, d'autre part, on le déclare révocable à merci par le Congrès ? De plus, que devient le principe de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs, solennellement proclamé au début de la Constitution, quand le pouvoir législatif, en dehors de toute procédure judiciaire, peut librement destituer le titulaire du pouvoir exécutif ? En réalité la disposition de l'article 46 caractérise essentiellement le gouvernement d'Assemblée et elle ne peut avoir place au milieu d'un ensemble de dispositions consacrant un régime absolument différent.

Notons qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas une autre Constitution que celle du Portugal, faisant au chef de l'État une situation aussi précaire.

SECTION DEUXIÈME

Les Ministres

§ 1. — CONDITIONS DE NOMINATION

Les Ministres, nous l'avons vu, sont nommés par le Président de la République (art. 47). Cette nomination est même politiquement sa fonction essentielle et nous savons dans quelles conditions elle se produit. Quant au nombre des ministres, le projet primitif de la Constitution admettait les ministères suivants : intérieur, justice et cultes, finances, guerre, marine, affaires étrangères, éducation nationale, colonies, agriculture, commerce et industrie, travaux publics et voies de communication. Le projet ajoutait que toute augmentation ou diminution du nombre des ministères, n'étaient pas matière constitutionnelle. Mais cette disposition fut éliminée par la Constituante. De sorte que le nombre des ministères n'est point déterminé par la Constitution et que toute cette matière est réglée par les lois ordinaires. C'est plus rationnel. Le nombre des ministères, la détermination des départements ministériels suppose un élément purement contingent. Cette détermination peut et doit varier selon les besoins et les circonstances. Elle ne doit donc figurer dans une loi constitutionnelle, qui présente, au contraire, une immutabilité relative.

L'article 50 de la Constitution établit à l'égard de

la fonction ministérielle, certaines incompatibilités. D'une façon générale, les Ministres ne peuvent cumuler l'exercice d'un autre emploi ou fonction publique. De plus, l'article 50 déclare applicable aux Ministres les incompatibilités énumérées dans l'article 21 concernant les membres du Congrès. De sorte que les Ministres ne peuvent pas occuper des places dans les conseils administratifs ou être gérants censeurs des entreprises ou sociétés qui jouiraient de privilèges accordés par l'État, etc...

La sanction de cette prohibition, c'est la perte, de plein droit, de la fonction et la nullité des actes accomplis.

Il n'y a pas incompatibilité entre la fonction de député ou sénateur et la fonction de ministre; l'article 50 est catégorique sur ce point. Il y eut à la Constituante des représentants pour combattre cette disposition comme établissant une confusion des pouvoirs et rendant les Ministres juges et parties. Mais on leur a fait remarquer, avec raison, que c'était là le caractère du régime parlementaire.

§ 2. — RESPONSABILITÉ DES MINISTRES

« Chaque ministre, dit l'article 51, est responsable politiquement, civilement et criminellement pour tous les actes accomplis ou légalisés par lui. »

La responsabilité politique, caractéristique du

régime parlementaire, consiste simplement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation de démissionner qui s'impose aux ministres lorsqu'ils ont perdu la majorité dans le Parlement. Les ministres répondent de tous leurs actes personnels et de tous ceux qu'ils ont décidés ou accomplis en leur qualité de ministres et de tous les actes du Président de la République. Tous les actes du Président doivent être, en effet, contresignés par un ministre (art. 49). Le texte est général et n'admet aucune exception. De plus ce n'est pas seulement des actes que les ministres sont responsables, mais aussi des inactions, des omissions qu'on peut légitimement reprocher soit à eux-mêmes, soit au Président de la République. Ils sont tenus, en effet, d'agir quand la loi le permet et que l'intérêt du pays l'exige. En un mot rien dans le gouvernement n'échappe à la responsabilité politique des ministres.

A propos de la responsabilité politique des ministres, se pose la question de savoir si les deux Chambres ont le même pouvoir pour décider du sort du cabinet. En Angleterre la question a été résolue depuis longtemps. Depuis longtemps, en effet, la Chambre des Lords a cessé d'exercer à cet égard aucune influence et c'est une règle constitutionnelle bien établie qu'un cabinet ne tombe que devant un vote de la Chambre des Communes.

En France, la question a été agitée avec passion en 1896 à la suite de la chute du Ministère Bourgeois.

Les auteurs français ont une tendance très prononcée pour l'adoption du système anglais comme étant plus conforme avec les principes du gouvernement parlementaire. « Faire dépendre le sort du Ministère des votes de la Chambre Haute et de la Chambre populaire, écrit M. Esmein, ce serait introduire dans ce mécanisme délicat, un élément de trouble irrémédiable... Ce ne serait pas seulement l'instabilité des ministères, le point faible du gouvernement parlementaire, qui serait accrue d'autant; ce serait, en cas de divergences possibles entre les deux Chambres sur l'orientation de la politique, l'impossibilité absolue d'avoir une politique déterminée, une ligne de conduite précise. »

« Pour que le gouvernement parlementaire, ajoute M. Esmein, puisse laisser subsister dans une mesure suffisante, l'indépendance du pouvoir exécutif, il faut qu'il ait contre les Chambres un moyen de défense ou de réaction, sous le contrôle définitif de la souveraineté nationale. Contre la Chambre des députés, qui peut imposer le choix des ministres dans un parti déterminé et faire tomber les ministères, le titulaire du pouvoir exécutif a comme défense nécessaire, le droit de dissolution. » Contre le Sénat, il n'a pas un droit pareil et il serait absolument à sa merci.

En Portugal, la question ne peut, à notre avis, nullement se poser. D'une part, en effet, la Constitution établit une parfaite égalité entre les deux Chambres,

issues toutes deux du suffrage direct; d'autre part, elle ne reconnaît pas au pouvoir exécutif le droit de dissolution, pas plus à l'encontre de la Chambre des députés que du Sénat.

A propos de la responsabilité politique des ministres, il reste à étudier si la Constitution portugaise consacre la responsabilité solidaire des ministres.

Les lois constitutionnelles françaises établissent clairement que « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels » (art. 6 de la loi du 25 février 1875). La Constitution portugaise ne contient pas une disposition analogue. Mais il paraît résulter très clairement des textes que la Constitution portugaise ne consacre pas la responsabilité solidaire des ministres. L'article 51 dispose, en effet, que « *chaque* ministre est responsable politiquement, civilement et pénalement pour les actes qu'il accomplit ou qu'il légalise ». D'autre part, l'article 53 établit que « le président du Ministère répondra non seulement pour les affaires de son département, mais encore de la politique générale ». Si la Constitution avait consacré la responsabilité solidaire, ce n'est pas seulement le Président du Conseil qui devait répondre devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, mais tout le ministère.

Il n'en est pas moins vrai que dans la pratique par-

lementaire, on suit généralement la tradition qui est pour la responsabilité solidaire.

La responsabilité pénale des ministres, plus ancienne et plus répandue dans les Constitutions modernes que leur responsabilité politique, se conserve en droit à côté de la responsabilité politique dans les pays qui pratiquent le gouvernement parlementaire. Tandis que la responsabilité politique n'implique qu'un simple désaccord entre le Ministère et les Chambres, la responsabilité pénale suppose de la part des ministres des actes délictueux, des actes accomplis en violation des lois ou de la Constitution. D'où il résulte que si la responsabilité politique se résout simplement dans la perte du pouvoir, la responsabilité pénale a pour sanction la condamnation pénale des ministres.

Quelle est maintenant la juridiction compétente pour rendre effective la responsabilité pénale des ministres. La plupart des Constitutions instituent à cet effet des tribunaux spéciaux, appelés Hautes Cours de justice. Ces Hautes Cours diffèrent d'ailleurs beaucoup, quant à leur forme et leur composition, suivant les Constitutions. On peut les ramener à trois types principaux. 1^o Dans certains pays, en Belgique et en Hollande, par exemple, c'est simplement la Cour suprême dans l'organisation judiciaire ordinaire qui fait les fonctions de Haute-Cour de justice.

2^o Dans certains autres pays, comme en Autriche, la Haute-Cour de justice forme un corps judiciaire particulier, qui n'a que cette fonction à remplir. Elle est généralement composée de magistrats, choisis à l'avance dans les rangs supérieurs de la magistrature et de hauts jurés désignés de diverses façons.

3^o Dans d'autres pays enfin, comme en France, en Angleterre et aux États-Unis, la Haute-Cour de justice est constituée par l'une des deux Chambres, la Chambre Haute ou Sénat.

Dans la Constituante portugaise, on a longuement discuté ces différents systèmes. Mais M. Affonso Costa, qui a été l'âme de la Révolution portugaise, soutint avec beaucoup d'éclat la thèse d'après laquelle il ne devait pas y avoir de tribunaux spéciaux pour juger les membres du pouvoir exécutif. Les ministres, disait-il en substance, sont de simples citoyens et la loi doit être égale pour tous. Un acte délictueux ne laisse pas d'être un délit lorsqu'il est commis par un ministre. Le pouvoir judiciaire est le gardien de la Constitution.

Cette argumentation réussit à convaincre la Constituante qui finit par adopter que les crimes commis par les membres du pouvoir exécutif sont de la compétence des tribunaux de droit commun.

En ce qui concerne les ministres, la solution adoptée par la Constituante portugaise nous paraît la meilleure et la plus conforme aux principes démocratiques.

Mais en ce qui concerne les crimes du Chef de l'État, la nécessité d'une Haute-Cour pour les juger s'impose impérieusement. Il convient en effet de donner au premier magistrat du pays, au représentant de la Nation aux yeux de l'étranger, des garanties particulières que peuvent seules fournir une juridiction exceptionnelle et une procédure spéciale. C'est là une nécessité qui a reçu l'approbation presque unanime des publicistes et des hommes d'État. Rousseau, le champion de l'égalité, disait dans ses « Considérations sur le Gouvernement de la Pologne » : « Pour contenir la puissance exécutive, je ne vois qu'un moyen, ce n'est pas d'armer les tribunaux particuliers de la force publique, c'est d'en armer un corps respectable et permanent tel que le Sénat ». Choisir, en effet, à un degré plus élevé de la hiérarchie, des juges, ce n'est pas violer l'égalité, ce n'est que rehausser la majesté et l'autorité du tribunal.

Napoléon I^{er} pensait « que le principe d'une Haute-Cour se justifie par le respect et le prestige qu'entourent certaines fonctions, la grandeur de l'émotion causée par un procès intenté à ceux qui en sont revêtus et la nécessité d'une bonne justice. »

D'ailleurs, dans tous les temps, sous tous les régimes, chez tous les peuples, même les plus avancés dans l'exercice de la vie publique, même les plus épris de liberté et d'égalité, on trouve l'institution de juridictions exceptionnelles pour les infractions du

Chef de l'État. Évidemment, un fait aussi universel ne répond pas seulement à des nécessités passagères, mais à un besoin permanent des sociétés. En politique, il faut tenir l'expérience pour un grand maître et cette pratique générale de tous les peuples et de tous les régimes est au moins un préjugé puissant en faveur de l'institution d'une Haute-Cour pour juger le Chef de l'État.

La responsabilité des ministres peut encore être civile, c'est-à-dire pécuniaire. Elle suppose toujours un acte illicite, illégal, accompli par eux.

La responsabilité civile des Ministres peut être étudiée soit par rapport aux particuliers, soit par rapport à l'État.

En Angleterre rien ne s'oppose à ce qu'un particulier lésé par un acte d'un ministre puisse intenter une action en dommages-intérêts : « En Angleterre, dit Dicey, l'idée de l'égalité devant la loi ou de la sujétion universelle de toutes les classes à un seul et même droit, administré par les tribunaux ordinaires, a été poussé à ses dernières limites. Chez nous, tout fonctionnaire public, depuis le premier ministre jusqu'au constable ou au receveur d'impôts, est soumis à la même responsabilité que tout autre citoyen, à raison des actes accomplis par lui et non justifiés par la loi. Les « Reports » abondent en causes dans lesquelles les fonctionnaires ont été traduits devant les tribunaux et ont été condamnés, en leur nom

personnel, à une peine ou à des dommages-intérêts pour des actes accomplis en leur caractère officiel, mais dépassant leur autorité légale. »

En France, théoriquement, rien ne s'oppose à ce qu'un ministre puisse être poursuivi et condamné à des dommages-intérêts soit au profit de l'État, soit au profit du particulier en vertu du principe d'équité élémentaire posé par l'article 1382 du Code civil. Mais, en pratique, la responsabilité civile des ministres n'a pas de sanction parce que, dans l'état actuel de la législation et surtout de la jurisprudence, il n'y a pas de juridiction compétente pour statuer sur une pareille question. Les tribunaux judiciaires sont déclarés incompétents, en raison du principe qui les empêche d'apprécier la légalité des actes administratifs; d'autre part, pour des raisons qui leur sont propres, aucun tribunal administratif, ni le Conseil d'État, ni la Cour des Comptes ne pourraient connaître d'un semblable procès.

En Portugal, c'est le système anglais qui est en vigueur. La Constitution admet la responsabilité civile des ministres sans d'ailleurs la soumettre à aucune restriction. Dans un régime démocratique, la loi est égale pour tous. D'ailleurs, l'article 2400 du Code civil dispose que les fonctionnaires publics sont responsables de la même façon que les autres citoyens, lorsque excédant à leurs attributions légales, ils pratiquent des actes préjudiciables pour autrui. Il faut

citer aussi l'article 1382 du Code civil français. C'est en harmonie avec ces deux textes qu'il faut entendre la disposition de la Constitution concernant la responsabilité civile des ministres.

En ce qui touche la responsabilité civile des ministres envers l'État, il y a, outre les textes généraux que nous venons de citer, les dispositions du décret du 11 février 1911 qui organise le Conseil Supérieur de l'Administration financière de l'État. L'article 13 de ce décret déclare les ministres responsables pour tous les actes qu'ils pratiquent, autorisent ou sanctionnent se référant aux liquidations des recettes, aux paiements, aux concessions, etc... quand ces actes portent préjudice à l'État et qu'ils n'ont pas été faits en conformité avec les lois.

Les poursuites en dommages-intérêts dirigées contre les ministres sont de la compétence des tribunaux ordinaires. La Constitution n'établit cette compétence que pour les poursuites criminelles. Mais par un raisonnement *a fortiori*, on conclut qu'il en est de même pour les poursuites en dommages-intérêts.

En ce qui concerne les rapports des ministres avec les Chambres, l'article 52 de la Constitution dispose que « les Ministres doivent comparaître dans les sessions du Congrès et ils ont toujours le droit de se faire entendre pour la défense de leurs actes ». C'est là une conséquence de la responsabilité politique du ministère. D'un côté, contrôlé par le Congrès, les

ministres sont tenus d'expliquer devant lui leurs actes et leurs intentions et de les défendre lorsqu'ils sont attaqués. D'autre part, ils sont les chefs et les directeurs naturels de la majorité. Ils doivent par conséquent, la guider et l'éclairer, et c'est à eux que sont naturellement réservées les propositions les plus importantes.

Le projet primitif de la Constitution qui, nous l'avons vu, était inspiré par les idées d'une République présidentielle, refusait aux ministres l'entrée des Chambres, leur faisant une obligation d'y envoyer des rapports et de comparaître devant les commissions permanentes et extraordinaires pour donner les informations et les éclaircissements requis.

Cette innovation pouvait avoir un très heureux résultat, celui de ne pas éloigner des fonctions ministérielles des hommes de grande valeur pour la seule raison qu'ils ne sont pas orateurs parlementaires. Mais dès que la Constituante a montré ses préférences pour la République parlementaire, une telle disposition ne pouvait trouver place dans la Constitution.

Autant les lois constitutionnelles françaises sont brèves en ce qui concerne la responsabilité pénale des ministres, autant la Constitution portugaise est prolixe sur ce même sujet. L'article 55 fait une longue énumération des crimes qui engagent la responsabilité pénale des ministres. On a beaucoup discuté la

question de savoir si les crimes engageant la responsabilité ministérielle doivent être définis et déterminés par les lois.

Benjamin Constant soutenait que la loi ne devait pas énoncer les divers actes des ministres pouvant donner lieu à des poursuites criminelles contre eux, parce que ces faits sont fort nombreux et il est impossible de les énumérer complètement. Il était pour le système anglais qui fait entrer tous les cas de responsabilité ministérielle dans la formule générique de « crimes de mauvaise administration » et qui laisse au juge le soin de spécifier chaque crime et de le juger.

« La responsabilité, disait Benjamin Constant, ne porte que sur le mauvais usage d'un pouvoir légal. Ainsi, une guerre injuste ou guerre mal dirigée, un traité de paix dont les sacrifices n'auraient pas été commandés impérieusement par les circonstances, de mauvaises opérations de finances, l'introduction de formes défectueuses ou dangereuses dans l'administration de la justice, enfin tout emploi de pouvoir qui, bien qu'autorisé par la loi, serait funeste à la Nation ou vexatoire pour les citoyens, sans être exigé par l'intérêt public : tels sont les objets sur lesquels la responsabilité étend son empire. » Et il ajoutait : « La nature de la loi sur la responsabilité ministérielle implique la nécessité d'investir les juges du droit d'appliquer et même de choisir la peine. »

Ce système qui a pour lui la tradition anglaise, est condamné par la doctrine et la législation comme étant trop arbitraire. Les ministres seraient en effet, d'après la théorie de Benjamin Constant, à la discrétion des juges, situation très dangereuse pour eux, surtout aux moments de révolution. De plus, il est un principe admis par toutes les législations et qui constitue une garantie de la liberté individuelle, c'est celui de l'adage : *Nulla pœna sine lege*, principe que la Constitution portugaise consacre dans son article 3, dans les termes suivants : « Nul ne pourra être jugé que par l'autorité compétente et en vertu d'une loi antérieure et dans la forme prescrite par elle. » Les ministres, par le fait d'être ministres, ne laissent pas d'être des citoyens, devant, comme tous les autres citoyens, jouir de tous les droits et garanties individuelles consacrés par la Constitution.

L'article 51 énumère les actes des ministres considérés comme des crimes engageant leur responsabilité. Mais il ne spécifie pas la nature de ces actes et les conditions de la poursuite. L'article 85 renvoie à une loi spéciale pour compléter les dispositions constitutionnelles sur ce point. Cette loi spéciale devait être obligatoirement élaborée par le premier Congrès de la République.

Mais alors la question se pose de savoir si, à défaut de cette loi, la responsabilité pénale des ministres ne peut-elle exister et recevoir une sanction.

Cette question fut soulevée en France en 1830 dans le procès des ministres de Charles X. Elle fut résolue par l'affirmative. Quoique la Charte de 1814 eût renvoyé, comme la Constitution portugaise, à des lois particulières pour spécifier la nature des délits mentionnés par elle et que ces lois n'avaient pas été promulguées, la poursuite contre les Ministres de Charles X fut intentée et aboutit à une condamnation. La même question fut soulevée en Portugal sous la Monarchie. La Charte Constitutionnelle renvoyait aussi à une loi spéciale pour déterminer la nature des délits qui peuvent engager la responsabilité ministérielle et dont elle donnait une énumération. Cette loi ne fut pas votée. On soutint néanmoins que la responsabilité ministérielle pouvait résulter de certaines dispositions du Code pénal (art. 143 et 327).

Sous la République, il ne peut pas y avoir de doute, croyons nous, sur la possibilité d'intenter des poursuites contre des ministres en dehors de toute loi spéciale réglemant la responsabilité ministérielle. En vertu des principes démocratiques posés par la Constitution, les ministres sont soumis comme tous les autres citoyens aux lois pénales et civiles. Ils répondent d'ailleurs de leurs actes devant les tribunaux ordinaires; ils doivent donc répondre des crimes prévus par les lois ordinaires.

CHAPITRE IV

Du Pouvoir Judiciaire

§ 1. — GÉNÉRALITÉS

L'article 6 de la Constitution parle du pouvoir judiciaire comme d'un organe indépendant de la souveraineté nationale au même titre que les deux autres pouvoirs. Une section spéciale de la Constitution est d'ailleurs consacrée à l'organisation de ce troisième pouvoir.

« Le pouvoir judiciaire de la République, dit l'article 56, aura pour organes un Suprême Tribunal de justice et des tribunaux de première et seconde instance. Le Suprême Tribunal de Justice aura son siège à Lisbonne. Les tribunaux de première et de seconde instance seront établis d'après les nécessités de l'Administration de la justice. » L'organisation du Tribunal Suprême et des autres tribunaux, les conditions de la nomination et de la suspension des juges sont réglées par la loi organique du pouvoir judiciaire.

Pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Constitution consacre, dans son article 57, l'inamovibilité des juges.

§ 2. — NOMINATION DES JUGES

Quant au recrutement des juges, le projet primitif adoptait le système de recrutement par voie de cooptation, la magistrature élisant ses propres membres pour remplir les vides qui se produiraient. Mais la Constitution a adopté le système de la nomination des juges par le pouvoir exécutif. C'est en effet le système qui domine et forme le droit commun chez les peuples libres.

Le système de la cooptation finit par transformer la magistrature en une caste fermée, entièrement éloignée de la façon de sentir et de penser de toute la Nation.

Le système de l'élection qui a pour avantage certain d'assurer au juge une complète indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, offre deux graves inconvénients : 1^o Si le magistrat élu est pleinement indépendant du pouvoir exécutif, il dépend au contraire étroitement du corps électoral, auquel il aura à demander une élection nouvelle lorsque ses pouvoirs seront expirés; il lui faudra une singulière force d'âme pour ne se laisser jamais influencer, dans l'exercice de ses fonctions, par les opinions et même par les préjugés de ses électeurs. 2^o Le corps électoral sera en général incapable de faire de bons choix.

« La fonction du juge, dit M. Esmein, suppose

nécessairement des qualités et des aptitudes professionnelles; il doit savoir le droit théorique, qui est une science et dont la connaissance ne s'acquiert que par des études spéciales; il doit avoir l'expérience que donne seule la pratique. La culture générale de l'esprit, une attention portée d'une façon suivie sur les faits de la politique courante, la participation à la gestion des affaires d'intérêt local peuvent suffire, à la rigueur, pour préparer les hommes aux fonctions législatives, et de là aux fonctions du pouvoir exécutif. Cela ne peut aucunement suffire pour rendre un homme apte aux fonctions de juge, qui, de leur nature, sont une profession spéciale. Mais par là même on est conduit à remettre au pouvoir exécutif le droit de choisir et de nommer les juges, comme il nomme et choisit les autres fonctionnaires professionnels, les ingénieurs de l'État, les professeurs de l'instruction publique; lui seul, sous sa responsabilité, peut faire des choix vraiment utiles.»

Il est cependant certain que la nomination des juges ne peut pas être laissée à l'arbitraire du pouvoir exécutif et doit être soustraite aux influences politiques très promptes à se produire sous un régime parlementaire. A cet effet, la loi établira les conditions nécessaires pour pouvoir être nommé juge, conditions qui rendent impossible le népotisme politique.

§ 3. — L'INSTITUTION DU JURY

Dans l'organisation constitutionnelle du pouvoir judiciaire, n'entrent pas uniquement des juges de profession. Il y a aussi le jury. L'article 59 dit en effet que l'intervention du jury sera facultative pour les parties en matière civile et commerciale et obligatoire en matière criminelle et quand les délits ont un caractère politique.

L'institution des jurés s'est spontanément développée et établie dans des milieux fort divers. Elle fonctionna à Rome depuis une haute antiquité. Elle s'est développée en Angleterre, en matière civile et en matière repressive, avec des formes nouvelles et originales; de là elle s'est répandue sur le monde civilisé, mais seulement pour l'administration de la justice criminelle. Le jury, en effet, à côté de ses avantages incontestables, présente des côtés faibles. En premier lieu, il impose aux citoyens qui en font le service une charge qui peut devenir très lourde, si l'on étend trop largement ses applications et qui pourrait alors entraîner le discrédit de l'institution elle-même. D'autre part, les jurés, très capables de résoudre les questions de fait d'après les données de la raison, lorsque le système de preuves suivi n'a rien d'artificiel ou de restrictif, sont au contraire naturellement incapables de résoudre les questions de droit, dont la solution exige des connaissances tech-

niques et une éducation particulière. Par suite, l'intervention des jurés s'est naturellement restreinte aux procès criminels, parce que la distinction du fait et du droit est assez facile à opérer, le plus souvent la connaissance du fait appartenant aux jurés et celle du droit étant réservée aux magistrats.

Le jury, au civil, n'a pu réussir que dans des milieux très particuliers et grâce à des circonstances exceptionnelles. Même en Angleterre, où l'institution du jury fonctionne depuis des siècles, « le jury civil est en pleine décadence; il est, en effet, devenu purement facultatif devant la Haute-Cour de Londres et devant les Cours de Comté; ces juridictions ne jugent avec assistance du jury qu'autant qu'une des parties le demande. Quant à la Cour d'appel, elle siège toujours sans jury » (1).

L'évolution de l'institution du jury au Portugal accuse la même tendance. L'intervention du jury en matière civile a commencé par être obligatoire. Puis, des réformes partielles vinrent dispenser certaines causes de l'intervention du jury, jusqu'à ce que le Code de procédure civile, complétant l'évolution, vint disposer dans son article 401 que l'intervention des jurés n'a lieu qu'après accord entre les parties. C'est dire que l'intervention du jury est devenue facultative.

Le jury en matière commerciale fut aussi obligatoire jusqu'au décret du 29 mars 1890 qui le rendit

(1) Glasson : *Revue de droit public et de la science politique*, 1895.

facultatif. Le jury criminel a persisté avec son caractère obligatoire comme dans toutes les autres législations.

La Constitution n'a fait donc que maintenir l'état de choses antérieur.

§ 4. — APPRÉCIATION DE LA LÉGITIMITÉ CONSTITUTIONNELLE DES LOIS.

Le pouvoir judiciaire a la faculté d'apprécier la légitimité constitutionnelle des lois quand l'une des parties en conteste la validité. C'est là une doctrine empruntée au droit américain.

A la Constituante, on a critiqué cette attribution du pouvoir judiciaire, la trouvant exorbitante. Les juges ne pourraient-ils pas ainsi se croire supérieurs aux législateurs et à la volonté nationale? A quoi on répondit qu'il appartient essentiellement au pouvoir judiciaire de résoudre tous les conflits des lois y compris les conflits existant entre la loi ordinaire et la loi constitutionnelle. Celle-ci doit avoir d'ailleurs, la prédominance. On ajoutait que dans les législatures ordinaires, les passions politiques poussent les Chambres à enfreindre la Constitution et à voter des lois qui lui sont contraires. C'est au pouvoir judiciaire, qui se trouve, lui, au-dessus des passions politiques, qu'il appartient de corriger ces désordres.

Mais les tribunaux n'ont le pouvoir d'apprécier la

constitutionnalité des lois que lorsque l'une des parties dans un procès la met en doute. Ils ne peuvent le faire d'office. Car, s'ils le pouvaient, ils deviendraient un élément perturbateur comme les anciens parlements en France.

Les raisons qui justifient le pouvoir d'appréciation des juges sur la légitimité constitutionnelle des lois, justifient aussi ce même pouvoir sur la légitimité constitutionnelle des actes émanant du pouvoir exécutif. A la Constituante, tout le monde était d'accord sur cette dernière attribution du pouvoir judiciaire, même ceux des représentants qui ont combattu l'attribution au pouvoir judiciaire de la faculté d'apprécier la constitutionnalité des lois.

Le contrôle judiciaire sur le pouvoir exécutif n'est d'ailleurs pas incompatible avec le contrôle parlementaire. Il y a lieu, en effet, de distinguer deux choses extrêmement différentes : déclarer nul, d'une façon générale, un acte du gouvernement, illégitimement pratiqué ; déclarer ce même acte nul, simplement dans ses applications concrètes. La première forme de contrôle appartient au pouvoir législatif, la seconde au pouvoir judiciaire.

Et que l'on ne dise pas qu'en vertu de cette attribution, le pouvoir judiciaire peut devenir une gêne constante pour l'Administration, puisque l'Administration n'a pas le droit de vivre en dehors de la Constitution. Si le pouvoir judiciaire doit appliquer

les lois, il est logique qu'il puisse les examiner pour voir si les lois présentées comme telles sont de vraies lois et si les règlements qui sont destinés à les compléter sont en harmonie avec elles. Le caractère de cet examen est essentiellement juridique et il n'a rien à voir avec le contrôle parlementaire qui est essentiellement politique.

La Constitution républicaine ouvre, sur cette importante question, une période nouvelle dans le droit public portugais. Sous la Monarchie, la jurisprudence était unanime pour refuser aux tribunaux le pouvoir d'apprécier la légalité des décrets du pouvoir exécutif.

Une grande réforme réalisée aussi par la République, ce fut l'abolition des tribunaux d'exception par le décret-loi d'octobre 1910. Ce fut une mesure profondément démocratique. Les tribunaux doivent juger sans égard pour les personnes. Tous doivent être égaux devant la loi.

Cette tendance triompha dans la Constituante qui considéra les tribunaux ordinaires compétents pour juger les crimes commis par les Ministres et par le Président de la République. Nous avons déjà apprécié cette mesure dans l'étude des articles 64 et 65 de la Constitution.

TROISIÈME PARTIE

REVISION DE LA CONSTITUTION

§ 1. — GÉNÉRALITÉS

Les institutions d'un peuple finissent toujours par avoir besoin de changements et il est bon par conséquent que la porte reste ouverte aux révisions.

« Les Constitutions, dit E. Pierre, sont soumises aux coups du temps comme toute chose humaine. Elles vieillissent et se trouvent souvent très vite en désaccord avec l'esprit des générations que l'âge jette au premier rang des batailles politiques. C'est pourquoi rien n'est plus sage que de placer à côté d'un pacte constitutionnel les instruments qui doivent servir à le modifier ».

Il faut ajouter qu'au cas même où la Constitution n'a pas prévu sa révision ou si elle l'a interdite, une nation a toujours le droit de transformer sa constitution quand et comme lui plaît, quelle qu'en soit l'ancienneté et l'origine. La nation est souveraine; gouvernement et constitution sont faits par elle et pour elle; dès qu'elle en souffre, elle peut les changer. La Constitution en édictant certaines règles, en établis-

sant telle ou telle forme de gouvernement, recherche le bien-être et le bonheur du peuple; il serait étrange que si elle s'est trompée, elle ne puisse subir des modifications, ce serait sacrifier le but aux moyens. Les auteurs de la Constitution n'étaient que des mandataires de la nation; ils ne pouvaient, en outre passant leurs pouvoirs, imposer à leur mandant une forme de gouvernement invariable. Ce qu'il y a d'immobile dans une société donnée, c'est son siège, c'est le sol qu'elle occupe; mais sa volonté et par suite son état peuvent se modifier et il n'appartient à personne de déclarer et de faire qu'un peuple cesse de vouloir. Sieyès disait : « Dira-t-on qu'une nation peut par un premier acte de sa volonté s'engager à ne plus vouloir à l'avenir que d'une manière déterminée? D'abord une nation ne peut ni s'aliéner, ni s'interdire le droit de vouloir; et quelque soit sa volonté, elle ne peut pas perdre le droit de la changer dès que son intérêt l'exige. En second lieu, envers qui cette nation se serait-elle engagée? Je conçois comment elle peut obliger ses membres, ses mandataires et tout ce qu'il lui appartient; mais peut-elle en aucun sens s'imposer des devoirs envers elle-même? Qu'est-ce qu'un contrat avec soi-même? ».

Ce droit de la nation de réformer, de réviser *peut* être inscrit dans la Constitution; des raisons d'ordre pratique nous font ajouter qu'une Constitution *doit* renfermer les moyens d'arriver à son amélioration.

Fut-elle très habilement rédigée et parfaitement adaptée aux exigences du moment, il arrivera un jour où elle ne répondra plus à des nécessités nouvelles, et si alors elle ne peut être amendée, elle sera fatalement détruite.

La question principale que soulève la révision constitutionnelle est celle de savoir quel est l'organe politique compétent pour la réaliser.

§ 2. — DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE RÉVISION

Si l'on fait abstraction des Constitutions qui admettent en cette matière l'initiative populaire, il y a unanimité parmi les Constitutions modernes des pays libres. Toutes donnent au pouvoir législatif le droit et la mission de déclarer qu'il y a lieu de réviser la Constitution. Quant à la procédure de la révision, il y a deux systèmes principaux :

1^o La revision est opérée par une assemblée spécialement élue à cet effet et qui n'exerce pas, en principe, d'autres fonctions : c'est ce qu'on appelle une Assemblée Constituante, ou, en Amérique, une Convention.

2^o C'est le pouvoir législatif lui-même qui, après avoir constaté la nécessité de la révision est chargé de l'opérer. Mais alors, fonctionnant comme pouvoir constituant, en raison de cette mission nouvelle et si importante, il reçoit souvent dans son organisation

certaines modifications temporaires, et, d'ordinaire, une majorité est alors exigée, autre et plus forte que celle qui suffit pour le vote des lois ordinaires.

Le premier système a pour avantage de porter aux électeurs la question de la révision toute débarrassée de préoccupations étrangères. Le second système a l'avantage de la rapidité et de la simplicité se prêtant le mieux à la pratique de la révision partielle et limitée, qui paraît triompher aujourd'hui.

La Constitution portugaise adopte ce second système; mais elle ne laisse pas les Chambres libres de fixer l'époque de la révision. L'article 82 établit une révision décennale de la Constitution. Et c'est le Congrès en fonction à l'époque de la révision qui est investi des pouvoirs constituants. Point n'est besoin d'une Assemblée spécialement élue à cet effet. La révision de la Constitution peut d'ailleurs être devancée de cinq ans si elle est votée par les deux tiers des membres des chambres réunies en session conjointe. Elle a lieu alors dans les mêmes conditions que la révision obligatoire.

Cette clause qui garantit la révision à certaines époques déterminées, prête le flanc à la critique. Rien, en effet, n'est plus propre à affaiblir une constitution qu'une semblable clause. Personne n'a jamais eu l'idée d'introduire cette clause dans le domaine de la législation ordinaire. On se demande pourquoi la Constitution serait condamnée à plus d'instabilité

que la loi? Pourquoi décider d'avance qu'elle sera remise en question à des intervalles périodiques?

Une clause de ce genre est dangereuse. Elle peut empêcher une révision jugée nécessaire à un autre moment, ou au contraire, elle peut poser la question de la révision, lorsque le besoin ne s'en fera nullement sentir.

Rappelons que pour la révision ordinaire, la discussion est portée en premier lieu à la Chambre des députés, conformément à l'article 23 de la Constitution. Quant à la révision extraordinaire, les deux Chambres sont sur un pied d'égalité.

Ajoutons qu'une révision intégrale de la Constitution n'est point possible. L'article 82 dispose, en effet, que les propositions de révision tendant à abolir la forme républicaine du gouvernement ne peuvent faire l'objet d'une discussion devant le Congrès. Il y eut même à la Constituante des représentants qui prétendirent introduire dans la Constitution, une disposition semblable concernant la laïcisation et la séparation de l'Église et de l'État. Mais la Constituante s'est refusée d'entrer dans ces vues.

Vu : *Le Président*,
E. CHAVEGRIN.

Vu : *Le Doyen*,
F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
§ 1. — Origines du droit constitutionnel portugais...	1
§ 2. — La Constitution républicaine et ses caractères généraux	2

PREMIÈRE PARTIE

De la forme du gouvernement et du territoire de la Nation portugaise	11
CHAPITRE I. — Forme de la République adoptée par la Constitution	11
CHAPITRE II. — Définition du territoire portugais	16

DEUXIÈME PARTIE

De la souveraineté et des pouvoirs de l'État	19
CHAPITRE I. — Généralités	19
CHAPITRE II. — Du pouvoir législatif	23
§ 1. — Le système des deux chambres	23
§ 2. — Élections des Chambres	27
§ 3. — Sessions	29
§ 4. — Privilèges et garanties assurés aux Chambres.	34
§ 5. — Règles particulières à la Chambre des députés.	39
§ 6. — Règles particulières au Sénat	44
§ 7. — Attributions du Congrès	50
CHAPITRE III. — Du pouvoir exécutif	72
<i>Section première.</i> — Le Chef de l'État	73
§ 1. — Élection du Président	76
§ 2. — Subside du Président	81

§ 3. — Attributions du Président	82
§ 4. — Responsabilité du Président	98
<i>Section deuxième. — Les ministres</i>	100
§ 1. — Conditions de nomination	100
§ 2. — Responsabilité des ministres	101
CHAPITRE IV. — Du pouvoir judiciaire	115
§ 1. — Généralités	115
§ 2. — Nomination des juges	116
§ 3. — L'institution du jury	118
§ 4. — Appréciation de la légitimité constitutionnelle des lois	120

TROISIÈME PARTIE

Révision de la Constitution	123
§ 1. — Généralités	123
§ 2. — Différents systèmes de révision	125

~~~~~  
MTEUVIERS — IMP. DOMANGÉ ET C<sup>ie</sup>. — 9245  
~~~~~

PITHIVIERS. — IMP. DOMANGÉ ET C^{ie}. — 9245
